

La Reforma Judicial

Fachada del Edificio Juan N. Álvarez del Poder Judicial de la Ciudad de México — Fotografía cortesía de Adriana del C. Ibarra C.

La Carrera Judicial en el Poder Judicial de la Ciudad de México

Rafael Guerra Álvarez

Breves apuntes sobre la Reforma Judicial con y para el Poder Judicial Federal

Juan Luis González Alcántara Carrancá

Los Consejos de la Judicatura y su función en la modernización del Poder Judicial en México

Jorge Antonio Cruz Ramos

Alcance de la acción penal por delito en el Derecho Procesal Penal Chileno

Gustavo Balmaceda Hoyos / Sebastián Muñoz Tejo

El proyecto de Reforma Judicial en la Argentina

Casiano Highton



Nova Iustitia

Revista Digital de la Reforma Penal

Año IX, No. 34, Febrero 2021



Nova Iustitia

Revista Digital de la Reforma Penal

Directores Generales

Susana Bátiz Zavala

Jorge Martínez Arreguín

Directora Editorial

Paola Arízaga Castro

Comité Editorial

Dr. Fernando García Cordero

Dr. Germán Guillén López

Mtro. Jorge Arturo Gutiérrez Muñoz

Mtro. José Gómez González

Lic. Marco Antonio Velasco Arredondo

Lic. Miguel Ángel Ramos Senties

Dr. Paul Martín Barba

Corrección

Paola Arízaga Castro

Colaboradores

Rafael Guerra Álvarez

Juan Luis González Alcántara Carrancá

Jorge Antonio Cruz Ramos

Ricardo Paredes Calderón

Raúl Carrillo del Muro

Jorge Nader Kuri

Lucía Guadalupe Chávez Vargas

Gustavo Balmaceda Hoyos

Sebastián Muñoz Tejo

Mario Alberto García Acevedo

Casiano Highton

Derechos Reservados a favor de *Nova Iustitia* revista digital de la Reforma Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Año IX, No. 34, Febrero 2021, es una publicación trimestral editada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Niños Héroes No. 132, colonia Doctores, alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06720, Tel. (55) 9156 4997 ext. 780302,

<http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/>,

Editores responsables: Lic. Susana Bátiz Zavala y Dr. Jorge Martínez Arreguín
Consejeros de la Judicatura de la Ciudad de México, ISSN: 2007-9508, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2013-121712284100-102, ambos otorgados por INDAUTOR, Responsable de la última actualización de este número, Lic. Paola Arízaga Castro, Avenida Niños Héroes No. 132, piso 2, colonia Doctores, alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06720, fecha de última modificación febrero de 2021.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación, ni del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

CONTENIDO

Editorial.....	6
-----------------------	----------

I. Artículos Científicos

La Carrera Judicial en el Poder Judicial de la Ciudad de México.....	9
Rafael Guerra Álvarez	

Breves apuntes sobre la Reforma Judicial con y para el Poder Judicial Federal.....	28
Juan Luis González Alcántara Carrancá	

Los Consejos de la Judicatura y su función en la modernización del Poder Judicial en México.....	41
Jorge Antonio Cruz Ramos	

La incorporación de los Plenos Regionales como Órganos del Poder Judicial de la Federación.....	57
Ricardo Paredes Calderón	

El rol de las Escuelas Judiciales en la formación y actualización del personal de Carrera Judicial.....	84
Raúl Carrillo del Muro	

La Jurisprudencia por precedentes: Una nueva facultad constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	98
Jorge Nader Kuri	

La Reforma Judicial: ¿Abona a la justicia la designación de Órganos Jurisdiccionales para la resolución de los asuntos vinculados con hechos que constituyen graves violaciones a los Derechos Humanos?.....	111
Lucía Guadalupe Chávez Vargas	

II. Análisis de Derecho Comparado

Alcance de la acción penal por delito en el Derecho Procesal Penal Chileno.....	133
Gustavo Balmaceda Hoyos y Sebastián Muñoz Tejo	

III. Criterios Judiciales Relevantes

El impacto de la justicia constitucional en la vida cotidiana a la luz de diversos precedentes judiciales.....	154
Mario Alberto García Acevedo	

IV. País Invitado

El proyecto de Reforma Judicial en la Argentina.....	185
Casiano Highton	

EDITORIAL

El 25 febrero de 2020, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, presentó en la Cámara de Diputados el *Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial*. Lo anterior, derivado del diagnóstico realizado al interior de la referida Institución.

En dicho diagnóstico se reconoció la existencia de diversas problemáticas al interior del Poder Judicial, señalando entre otras las siguientes: corrupción; nepotismo; uso inadecuado de recursos; acoso sexual, así como la falta de oportunidades para las mujeres.

En ese sentido, la Reforma propone establecer diversas estrategias que sirvan como referencia al Consejo de la Judicatura Federal —en su carácter de órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina, así como de la carrera judicial— que permitan al Poder Judicial tomar las acciones y medidas necesarias con la finalidad de combatir dichas problemáticas.

En ese tenor, entre los principales ejes de acción que contempla la *Reforma con y para el Poder Judicial* se encuentran: Afirmar el rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, con la finalidad de que, el máximo Tribunal deje de atender asuntos que puedan ser resueltos a través de los Tribunales Colegiados, para concentrarse en asuntos de mayor trascendencia como son aquellos relacionados con derechos humanos y transgresiones a la Constitución.

En adición a lo anteriormente señalado, el Proyecto de Reforma también considera consolidar una efectiva carrera judicial para todos los puestos judiciales, con el propósito de que solo se pueda acceder a los mismos a través de concursos de oposición. También, propone el fortalecimiento del Instituto Federal de la Defensoría Pública con la finalidad de que los usuarios de escasos recursos tengan la asistencia de abogados altamente capacitados, cercanos a sus necesidades; así como la inclusión de medidas que garanticen la equidad de género.

Igualmente, la Reforma al Poder Judicial propone cambiar la denominación de los Tribunales Unitarios de Circuito por el de Tribunales Colegiados de Apelación, señalándose que, éstos últimos conservarán las mismas atribuciones que conforme a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* están vigentes. Sin embargo, se

precisa que la conformación de los Tribunales Unitarios se modificaría, de manera que, se convertirían en Tribunales Colegiados conformados por tres Magistrados con la finalidad de asegurar mayor certeza a las resoluciones que sean emitidas.

Asimismo, plantea la integración de Plenos Regionales como órganos del Poder Judicial de la Federación, con el propósito de dotarlos de facultades para la resolución de Contradicciones de Criterios y Conflictos Competenciales que tengan lugar respecto de la pluralidad de circuitos en los que ejerzan jurisdicción.

Por otra parte, la multi aludida Reforma busca avanzar hacia un sistema de precedentes, a través del cual, aquellas decisiones que sean compartidas por una mayoría calificada, sean de aplicación obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales sin que sea necesario que deban ser reiteradas.

Con los principales aspectos hasta aquí mencionados, podemos resumir que, la Reforma Judicial propuesta tiene como finalidad renovar al Poder Judicial y fortalecer su autonomía e independencia, así como el firme propósito de acercar el Poder Judicial a la ciudadanía y brindar una justicia pronta, gratuita e imparcial a todas las y los mexicanos.

Lo anterior, se vislumbra como un desafío al interior de la Institución que busca lograr la transformación y progreso Institucional y con ello, ofrecer procesos de impartición de justicia más expeditos en favor de los justiciables. Desafío que sin duda requerirá del compromiso de todas y todos los servidores públicos que integran el Poder Judicial en aras de que éste se consolide como defensor y garante de los derechos y principios de los gobernados.

Es por todo lo antes mencionado, así como por la trascendencia e impacto que conlleva esta Reforma Judicial que, en esta ocasión en *Nova* consideramos relevante y oportuno realizar un número para conocer y analizar dicha propuesta a través de las opiniones y análisis de los colaboradores que en esta ocasión participan.

Por último, queremos agradecer a todos nuestros colaboradores, quienes con su participación continúan enriqueciendo *Nova Iustitia*. Gracias a todos por permitirnos continuar presentando temas de gran trascendencia a nuestros lectores.

**Susana Bátiz Zavala y
Jorge Martínez Arreguín
Febrero de 2021.**

PRIMERA SECCIÓN

LA CARRERA JUDICIAL EN EL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Rafael GUERRA ÁLVAREZ*

SUMARIO: Introducción; I. Marco jurídico de la Carrera Judicial; II. Marco conceptual de la Carrera Judicial; III. Principios que rigen la Carrera Judicial; IV. Esencia de las Prácticas Judiciales; V. Carrera Judicial dirigida a las mejores prácticas judiciales; VI. Carrera Judicial a la luz de la Reforma Judicial; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

Las mejores prácticas judiciales, como formas de trabajo estandarizado y resultado de la reforma judicial, deben ser incorporadas a los elementos a desarrollar en la Carrera Judicial, con la finalidad de garantizar que el ingreso, permanencia o promoción de los jueces, se integre en perfiles que contribuyan a elevar la calidad en la administración de justicia, para una mejor solución de los conflictos.

Abstract

The best judicial practices, as forms of standardized work and a result of the judicial reform, must be incorporated into the elements to be developed in the Judicial Career, in order to guarantee that the entry, permanence or promotion of judges is integrated into profiles that contribute to raising the quality of the administration of justice, for a better resolution of conflicts.

* Presidente del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Palabras Clave

Carrera Judicial; Reforma Judicial; Principios; Excelencia; Objetividad; Imparcialidad, Profesionalismo; Independencia; Acceso a la Justicia; Tutela Jurisdiccional Efectiva; Habilidades y Destrezas.

Introducción

La Carrera Judicial es una forma de asegurar la elección, actualización, capacitación, profesionalización, permanencia y ascenso de miembros del Poder Judicial, por ello, fue elevada a rango Constitucional y, la administración que encabezo, ha encaminado esfuerzos para consolidarla, no solo como fundamento institucional, además, como vocación personal, para así garantizar la autonomía e independencia del Órgano Jurisdiccional y la imparcialidad de las y los juzgadores.

La Carrera Judicial contribuye a elevar la calidad en la administración e impartición de justicia y, a dotar de mayores y mejores herramientas, habilidades y destrezas a las y los juzgadores; es fundamento de la actividad jurisdiccional alejada de presiones o influencias exteriores, garantizando el postulado Constitucional de acceso a la justicia y tutela jurisdiccional efectiva, en forma objetiva, imparcial, efectiva, pronta y gratuita.

De esta manera, la Carrera Judicial de la mano de los planteamientos reformadores, se convierte en un baluarte fundamental para la autonomía e independencia del Poder Judicial, así como la imparcialidad de Magistradas, Magistrados, Juezas, Jueces y personas servidoras públicas judiciales en general.

De ahí la importancia de direccionarla en el camino «correcto», es decir, hacia el conocimiento y ejercicio de sus fundamentos, principios y valores fundamentales, en beneficio de la paz social, a que aludió ROUSSEAU¹.

«La Carrera Judicial es una forma de asegurar la elección, actualización, capacitación, profesionalización, permanencia y ascenso de miembros del Poder Judicial, por ello, fue elevada a rango Constitucional y, la administración que encabezo, ha encaminado esfuerzos para consolidarla, no solo como fundamento institucional, además, como vocación personal, para así garantizar la autonomía e independencia del Órgano Jurisdiccional y la imparcialidad de las y los juzgadores».

¹ Cf. ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Taurus, Madrid 1966.

Así, queda a su consideración el presente trabajo titulado: «*La Carrera Judicial en el Poder Judicial de la Ciudad de México*», donde, como inquietud y deber legal de quien escribe, se toman los aspectos legales de la Carta Magna Federal y Local, así como la Ley Orgánica y en seis capítulos se desarrolla el tópico de la Carrera Judicial, las buenas prácticas y la reforma judicial, con el objeto de coadyuvar a la comprensión del tema, a su debate y a su irrenunciable observancia.

«La Carrera Judicial fue elevada a rango Constitucional con la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal al Senado el 5 de diciembre de 1994, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año, fijándosele, desde entonces, en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».

I. Marco jurídico de la Carrera Judicial

La *Carrera Judicial* fue elevada a rango Constitucional con la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal al Senado el 5 de diciembre de 1994, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año, fijándosele, desde entonces, en el artículo 100 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM)².

En esa tendencia, para incorporar la *Carrera Judicial* al marco legal a cada una de las Entidades Federativas y a la Ciudad de México, en el párrafo segundo, de la fracción III, del artículo 116 de la CPEUM, el Legislador asentó: «La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, los cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados».

En congruencia con el mandato Constitucional Federal, la *Constitución Política de la Ciudad de México* (CPCDMX), expresamente alude a la “*Carrera Judicial*” en el numeral 35 apartado E., contemplándola como el ingreso, formación, permanencia y especialización en los resultados del desempeño y el reconocimiento de méritos.

² Expresamente el párrafo séptimo del artículo 100 de la CPEUM señala: «La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia».

En el mismo sentido los numerales 218, fracción V, 272, 275 y 276 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México* (LOPJCDMX) reglamentan a la CPCDMX, incorporando como obligación del Consejo de la Judicatura: «Vigilar que se cumplan las disposiciones que sobre la carrera judicial señale esta Ley, y aprobar los planes y programas del Instituto de Estudios Judiciales»; asimismo, al Instituto se le confía llevar a cabo la implementación de procesos de selección, ratificación y evaluación de los cargos de la Carrera Judicial.

II. Marco conceptual de la Carrera Judicial

La Carrera Judicial es una forma de asegurar la elección, actualización, capacitación, profesionalización, permanencia y ascenso de miembros del Poder Judicial, no obstante, atendiendo al *principio de legalidad*, es la propia LOPJCDMX en el párrafo primero del artículo 276, la que define lo que se debe entender por *Carrera Judicial*: «La carrera judicial es el sistema que organiza los estudios e investigaciones de las diversas disciplinas jurídicas, dirigido al mejor desempeño de su función judicial y para hacer accesible la preparación básica para la presentación de exámenes de aptitud para cubrir las vacantes, por medio de los concursos de oposición correspondientes».

Sistema es el conjunto de pasos interrelacionados entre sí para un fin común; la Carrera Judicial, en consecuencia, es un *sistema* debido a que requiere de momentos metodológicamente organizados para la estructura de los estudios e investigaciones de las diversas disciplinas jurídicas.

La metodología se dirige al mejor desempeño de su función judicial, y por ello se basa en los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, que contemplan los artículos 100 CPEUM, 35 de la CPCDMX y 276 párrafo segundo de la LOPJCDMX.

«La Carrera Judicial es una forma de asegurar la elección, actualización, capacitación, profesionalización, permanencia y ascenso de miembros del Poder Judicial, no obstante, atendiendo al principio de legalidad, es la propia LOPJCDMX en el párrafo primero del artículo 276, la que define lo que se debe entender por Carrera Judicial...».

«La accesibilidad a la preparación básica para la presentación de exámenes de aptitud para cubrir las vacantes en el Poder Judicial Capitalino se sustenta en los planes y programas que al efecto autoriza el Consejo de la Judicatura y que imparte el Instituto de Estudios Judiciales, con el objeto de lograr que los integrantes de dicho Poder, o quienes aspiren ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial...».

La accesibilidad a la preparación básica para la presentación de exámenes de aptitud para cubrir las vacantes en el Poder Judicial Capitalino se sustenta en los planes y programas que al efecto autoriza el Consejo de la Judicatura y que imparte el Instituto de Estudios Judiciales, con el objeto de lograr que los integrantes de dicho Poder, o quienes aspiren ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial, y cuya tendencia es:

- Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Tribunal Superior de Justicia;
- Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales;
- Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia;
- Proporcionar y desarrollar técnicas y análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales;
- Difundir las técnicas de organización en la función judicial;
- Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio, así como al ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial; y,
- Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.

Atendiendo a los artículos 275, 276, 278, a 283 de la LOPJCDMX, el *concurso de oposición* es el sustento de la ratificación de Juzgadores, mientras que el *examen de aptitud* es para los servidores públicos judiciales.

El *concurso de oposición* puede ser interno o de oposición libre, pero en ambos casos será público. Se basa en los exámenes de conocimientos, psicométrico y se regirán con el procedimiento establecido en el reglamento que expida el Consejo de la Judicatura. Los instrumentos de evaluación en los concursos, se aplicará por un jurado

integrado por un miembro del Consejo de la Judicatura, quien lo presidirá, una magistrada o magistrado que haya sido ratificado y sea integrante de una sala afín a la materia que se va a examinar, un juzgador ratificado que ejerza funciones en la materia que se va a examinar y una persona designada por el Instituto de Estudios Judiciales de entre los integrantes de su Comité Académico³.

Los *exámenes de aptitud*, por su parte, están a cargo del Instituto de Estudios Judiciales atendiendo a las bases que determine el Consejo de la Judicatura, la Ley y el reglamento respectivo. Se realizarán a petición del titular del Órgano que debe llevar a cabo la designación y elaborados por un Comité integrado por un miembro del Consejo de la Judicatura, quien lo presidirá, por una Magistrada o Magistrado, un Juez de primera instancia y un miembro del Comité Académico.

III. Principios que rigen la Carrera Judicial

Como se adelantó, atendiendo a lo previsto por los artículos 100 CPEUM, 35 de la CPCDMX y 276 párrafo segundo de la LOPJCDMX, los principios en que se rige la carrera judicial son:

- Excelencia;
- Objetividad;

- Imparcialidad;
- Profesionalismo, e
- Independencia.

La palabra *principio* proviene del latín *principium*, derivado de *princeps*, *ipis* “príncipe”. «En la prehistoria, *principium* significaba indudablemente ‘comienzo’, que se designaba así porque la comida, o ceremonia religiosa, o reparto del botín, comenzaba cuando el *princeps* elegía su parte. En tiempos históricos, significa ‘comienzo’ y ‘origen’, y en la época clásica se usa el plural *principia, orum*, para designar una ‘norma’ o ‘principios»⁴.

«Los instrumentos de evaluación en los concursos, se aplicará por un jurado integrado por un miembro del Consejo de la Judicatura, quien lo presidirá, una magistrada o magistrado que haya sido ratificado y sea integrante de una sala afín a la materia que se va a examinar, un juzgador ratificado que ejerza funciones en la materia que se va a examinar y una persona designada por el Instituto de Estudios Judiciales de entre los integrantes de su Comité Académico».

³ El párrafo primero del Artículo 273 de la LOPJCDMX contempla que el Instituto contará con un Consejo Académico integrado por cinco miembros: tres que se hayan desempeñado como Juzgadores o Titulares de una Magistratura y los dos restantes serán académicos con experiencia docente universitaria de cuando menos cinco años en las materias de las cuales conoce el Poder Judicial.

⁴ CANALES MÉNDEZ, Javier G., recopilador, *Gran diccionario jurídico de los grandes juristas*, Editores Libros Técnicos S.A de C.V., México 2016, p. 1080.

Para HOFFMANN son: «Una autorización o invitación de la ley para la libre creación del Derecho por el juez»⁵. ARELLANO GARCÍA agrega: «se pueden definir como aquellas directrices o postulados, producto de la reflexión lógico-jurídica, que orienta a la realización de los valores jurídicos, principalmente, justicia, seguridad y/o bien común»⁶.

«... en la Carrera Judicial, tanto la planeación, programación e implementación de proyectos para el mejor desempeño de la función judicial y la preparación y ocupación de los cargos judiciales, a través de los concursos de oposición o los exámenes de aptitud, es imprescindible la calidad exigida en la organización de los estudios e investigaciones de las diversas disciplinas jurídicas, lo que garantiza —sin duda— la excelencia en el recurso humano y utilización de los recursos materiales de todos los integrantes del Poder Judicial que lo integran o que aspiran a serlo».

⁵ Ídem.

⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría general del proceso*, 18ª edición, Porrúa, México 2018, p. 53.

Los principios constituyen el marco *conceptual-legal* de la carrera judicial y son la fuente de entendimiento y aplicación de su diseño, basado en la legalidad como fuente primordial. Los principios son tan relevantes que QUINTINO ZEPEDA a su existencia les atribuye el desarrollo del “sistema normativo”⁷. Son: «los criterios, reglas y lineamientos sobre los que se basa la construcción y aplicación de las normas fundamentales de la función jurisdiccional»⁸.

Lo antes planteado —desde nuestra óptica—, justifica la importancia de los principios plasmada por el Legislador en los numerales citados, y de los que a continuación se abundará:

Excelencia. Atendiendo al *Diccionario de la Real Academia Española*, excelencia significa: «Superior calidad o bondad que hace digno de singular aprecio y estimación algo»; por lo que, en la Carrera Judicial, tanto la planeación, programación e implementación de proyectos para el mejor desempeño de la función judicial y la preparación y ocupación de los cargos judiciales, a través de los concursos de oposición o los exámenes de aptitud, es imprescindible la calidad exigida en la

⁷ «Si Grecia no llegó a ese nivel de desarrollo, fue porque su ‘sistema’ normativo estaba cimentado sobre la base de reglas, no sobre principios». QUINTINO ZEPEDA, Rubén, *Autojustificación de un Dogmático*, ArQuinza, México 2018, p. 74.

⁸ CABALLERO, José Antonio y NATARÉN, Carlos F., «El Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: primer párrafo y apartado A», en *Derechos Humanos en la Constitución, Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Internacional*, Tomo II, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, México 2014, p. 1909.

organización de los estudios e investigaciones de las diversas disciplinas jurídicas, lo que garantiza —sin duda— la excelencia en el recurso humano y utilización de los recursos materiales de todos los integrantes del Poder Judicial que lo integran o que aspiran a serlo.

Objetividad. La objetividad se observa, al menos, en dos vías de la Carrera Judicial: a) El desinterés que debe concretizar el Consejo de la Judicatura al aprobar los planes y programas de la Carrera Judicial, que se extiende al Instituto de Estudios Judiciales al aplicarlos, es decir, dicha admisión y operatividad, debe encontrarse alejada de cualquier inclinación, y debe motivarse por su primordial objetivo: el mejor desempeño de la función judicial; y, b) El desinterés de todas y todos aquellos que intervengan en los concursos de oposición y los exámenes de aptitud, para garantizar así, que solo los mejores perfiles, las mejores mujeres, hombres, funcionarias y funcionarios, ocupen los cargos judiciales ⁹, alejándose los planes, programas y proyectos, y su implementación, de algún tipo de favoritismo, amistad o interés en general;

⁹ El artículo 277 de la LOPJCDMX señala que los cargos judiciales son los siguientes: pasante en derecho, secretaria o secretario actuario, oficial notificadora o notificador, secretaria o secretario proyectista, secretaria o secretario conciliador, secretaria o secretario auxiliar de juzgado de proceso oral en materia familiar, secretaria o secretario de acuerdos de juzgado, secretaria o secretario judicial de juzgado de proceso oral en materia familiar, secretaria o secretario auxiliar de sala, secretaria o secretario de acuerdos de sala, secretaria o secretario proyectista de sala, jueza o juez, magistrada o magistrado.

lo anterior el Legislador lo destacó en el último párrafo del artículo 282 de la LOPJCDMX, al señalar: «Los miembros del jurado estarán impedidos de participar en los concursos a que se refiere este artículo en caso de tener algún vínculo de tipo moral, laboral o económico con cualquiera de los interesados».

«...la imparcialidad es una característica insoslayable que reviste a la Carrera Judicial como sistema que organiza los estudios e investigaciones de las diversas disciplinas jurídicas, el mejor desempeño de la función judicial y la ocupación en la designación de vacantes de los cargos judiciales. La imparcialidad en la carrera judicial lo mismo que para el historiador: “Debe ser capaz de hacer y escribir historia sin odio y sin amor”».

Imparcialidad. La imparcialidad — retomamos de CALAMANDREI— es la *virtud suprema* de la carrera judicial ¹⁰. La imparcialidad exige que el Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura y el Instituto de Estudios Judiciales intervenga

¹⁰ Cf. CALAMANDREI, Piero, *Elogio de los jueces, escrito por un abogado*, Edición Barba / Sajagim, México 2016, p. 26.

en la aprobación de planes y programas y la aplicación de éstos en los proyectos de concursos de oposición y exámenes de aptitud, careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda en que la designación de juezas y jueces así como servidores públicos judiciales se realizó carente de parcialidad.

Así, la imparcialidad es una característica insoslayable que reviste a la Carrera Judicial como sistema que organiza los estudios e investigaciones de las diversas disciplinas jurídicas, el mejor desempeño de la función judicial y la ocupación en la designación de vacantes de los cargos judiciales. La imparcialidad en la carrera judicial lo mismo que para el historiador: «Debe ser capaz de hacer y escribir historia *sin odio y sin amor*»¹¹.

Profesionalismo. El profesionalismo se refiere, en la Carrera Judicial, a que los integrantes del Poder Judicial y las personas servidoras públicas que ocupen las vacantes por concurso o examen de aptitud tengan suficiente y amplia capacitación en las materias propias de la función, que les permita cumplir su actividad en las condiciones legales y de facto exigibles; destacándose fundamentalmente como principales características un perfil altamente especializado en el conocimiento y dominio del derecho; competencias en la toma de decisiones, conducción del proceso, administración del juzgado y fortalecimiento de su profesión; incluso desarrollo en funciones consigo mismo, en

su relación con las partes, en el entorno laboral y con la sociedad.

Independencia. Resulta de suma importancia que la persona que desee ingresar y permanecer en la Carrera Judicial, lo haga por sus propios méritos, analizando grados académicos, cursos de actualización y profesionalización, función en el desempeño y honorabilidad, a fin de que solo quienes tengan los conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes suficientes presten sus servicios a la administración e impartición de justicia.

Dichas cualidades contribuyen a garantizar la independencia judicial, en razón de que permiten que, institucional como personalmente, las y los juzgadores, tomen decisiones jurisdiccionales ajenas a cualquier interés político y personal, siempre conforme a derecho, satisfaciendo los altos fines de la justicia.

Al respecto, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha establecido que el principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. Por lo que resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales¹².

¹¹ QUINTINO ZEPEDA, Rubén, *Teoría del delito en el Código Nacional de Procedimientos Penales*, INACIPE, México 2017, p. 11.

¹² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, Sentencia de 30 de Junio de 2009, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 68.

IV. Esencia de las Prácticas Judiciales

Dadas las problemáticas comunes que tienen los Poderes Judiciales de diversos países y Entidades Federativas, últimamente se ha colocado en las mesas de discusión la importancia de las buenas prácticas judiciales, no como una forma de imponerse un criterio jurisdiccional entre las y los jueces o de auto regularse, sino como un mecanismo en que las personas servidoras públicas encargadas de impartir justicia, dentro del marco de sus atribuciones, estandaricen sus actividades y conductas, con el fin de aplicar y desarrollar sus atribuciones en forma eficaz y eficiente.

«... la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha establecido que el principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. Por lo que resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales».

En este sentido, las prácticas judiciales tienen una fuente de inspiración sustentada en la actividad pragmática y de *expertise* de la persona juzgadora, lo que permite una aplicación dinámica del derecho, que incide en un mejor ejercicio de la actividad jurisdiccional, sin menoscabo de su imparcialidad e independencia, ya que se trata de acciones encaminadas procesalmente al mismo fin.

Para que estas buenas prácticas puedan llevarse al cabo, empero, se requiere de personas juzgadoras abiertas al cambio y las nuevas formas de trabajo, sensibles a las necesidades de optimizar el trabajo jurisdiccional, que estén dispuestas a ajustar su estilo personal de trabajo en beneficio de una impartición de justicia de mayor calidad.

Con este fin, los Poderes Judiciales han desarrollado diversas actividades para convencer e implementar las mejores prácticas judiciales, que van desde la capacitación dirigida al desarrollo pragmático de las mismas, hasta su reconocimiento normativo para un ejercicio congruente.

Independientemente de la forma como se decida el desarrollo de las buenas prácticas, lo importante es que no se pierda su reconocimiento en todos los ámbitos del trabajo judicial, resultando relevantes su aplicación: a) en la actividad individual de la juzgadora o jugador; b) en la actividad en el juzgado y su equipo de trabajo; c) en la gestión judicial de trabajo; y, d) gestión de casos y audiencias.

La Carrera Judicial debe ocuparse de difundir el conocimiento, habilidades y destrezas de estos aspectos de las prácticas judiciales, para que las mismas formen parte del modo de trabajo ordinario

y se contribuya a la instrucción de procedimientos judiciales efectivos y expeditos.

A saber, las prácticas judiciales dirigidas a la actividad individual de la persona juzgadora se dirigen a los aspectos éticos como son el comportamiento ético de Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces; declaraciones patrimoniales; sus relaciones con medios de comunicación; incompatibilidades profesionales; impedimentos legales; procedimientos de responsabilidad; entre otros.

En lo relativo a la actividad en el juzgado y su equipo de trabajo, las prácticas judiciales se ocupan de las relaciones personales y laborales con su equipo de trabajo y los superiores de las personas juzgadoras; planes de organización del tiempo y de trabajo; definición de prioridades laborales; distribución y descongestión del trabajo; entre otros.

Las prácticas judiciales en materia de gestión de trabajo tienen que ver con organización del despacho judiciales y las salas, en caso de juicios orales; atención personal, en línea o telefónica al público; acceso al expediente físico y digital; implementación de herramientas tecnológicas para trámites procesales y administrativos, elaboración y suscripción de comunicaciones procesales y notificaciones; calendarización de audiencias y trámites administrativos; manejo de agenda de trabajo; entre otros.

Por último, las prácticas judiciales en materia de gestión de casos y audiencias inciden en la actividad procesal, no sustantiva, que desempeñan las juezas y jueces. En este sentido, involucran definición del rol de la persona juzgadora

en las audiencias; uso de lenguaje sencillo y accesible; planificación y organización de diligencias judiciales; unificación de criterios y formatos judiciales; reuniones de trabajo judicial; uso de medios alternos de solución de conflictos; entre otros.

En este orden de ideas, el desarrollo de mejores prácticas judiciales exige una actividad institucional, de origen, para que permee su ejercicio útil entre personas juzgadoras, para así contribuir a una mejor impartición de justicia. De esta forma, la ausencia o insuficiencia de una disposición jurídica no será impedimento suficiente para resolver lo que mejor proceda en justicia para resolver cualquier controversia.

«... el desarrollo de mejores prácticas judiciales exige una actividad institucional, de origen, para que permee su ejercicio útil entre personas juzgadoras, para así contribuir a una mejor impartición de justicia. De esta forma, la ausencia o insuficiencia de una disposición jurídica no será impedimento suficiente para resolver lo que mejor proceda en justicia para resolver cualquier controversia».

V. Carrera Judicial dirigida a las mejores prácticas judiciales

El fin último de la impartición de justicia no es dictar sentencias o ejecutarlas. La intervención de personas juzgadoras en un conflicto se justifica en la medida que contribuye a la solución de la controversia. Esto es, la impartición de justicia debe resolver el conflicto de la mejor forma; lo que implica que no necesariamente será a través de una sentencia y su ejecución.

Este aspecto ideológico lo recoge nuestra CPEUM en el artículo 17, al establecer que debe privilegiarse la solución del conflicto sobre la formalidad, en tanto se garantice las condiciones de igualdad entre las partes.

«El Consejo de la Judicatura y el Instituto de Estudios Judiciales del Poder Judicial de la Ciudad de México, durante mi administración, han desarrollado diversas acciones con el fin de implementar las mejores prácticas judiciales en la Carrera Judicial, como una manera de definir, establecer, desarrollar y exigir habilidades y destrezas específicas para satisfacer las competencias necesarias para consolidar el perfil de la persona juzgadora y judicial que las lleve a cabo».

Es esta la base constitucional y legal del desarrollo de las prácticas judiciales, como la forma más efectiva de estandarizar el trabajo judicial, sin afectar la autonomía, independencia e imparcialidad judicial, con el fin de resolver el conflicto, sin que las formalidades sean un obstáculo para ello.

En este sentido, el perfil de la persona juzgadora debe exigir apertura de criterio, además de conocimiento teórico práctico, para el mejor desempeño de su función. Desde esta perspectiva, la Carrera Judicial deberá incluir en sus procesos de ingreso, permanencia y ascenso para Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces, conocimientos, habilidades y destrezas que evidencien un alto perfil ético práctico en el desempeño de sus atribuciones; planificación y organización para el trabajo; inteligencia emocional para su interacción con el personal a su cargo, superiores y público en general; uso y manejo de las tecnologías de la información para el desarrollo de actuaciones y comunicaciones procesales; habilidad en la comunicación efectiva; vocación de servicio; interés en la profesionalización y la intención en su difusión; y, sobre todo, empatía en la solución del conflicto.

El Consejo de la Judicatura y el Instituto de Estudios Judiciales del Poder Judicial de la Ciudad de México, durante mi administración, han desarrollado diversas acciones con el fin de implementar las mejores prácticas judiciales en la Carrera Judicial, como una manera de definir, establecer, desarrollar y exigir habilidades y destrezas específicas para satisfacer las competencias necesarias para consolidar el perfil de la

persona juzgadora y judicial que las lleve a cabo.

Al efecto, por ejemplo, el Instituto de Estudios Judiciales desarrolla constantemente la definición y actualización de los perfiles del personal de Carrera Judicial, además de incluir cursos o asignaturas prácticas dirigidas al ejercicio de las prácticas judiciales antes referidas, como son ética judicial, gestión de casos, inteligencia emocional, habilidades organizacionales, entre otros.

Además, actualmente, enfocamos nuestros esfuerzos (no obstante, la pandemia y la reducción presupuestal) a la integración de la Escuela Judicial como forma académica, institucional y jurídica que garantice el ingreso, permanencia y ascenso de la Carrera Judicial con los mejores perfiles.

Por otro lado, se han implementado diversos sistemas de gestión que contribuyen a la mejor calidad en la impartición de justicia y a mejorar la planificación y organización del trabajo, respaldado con tecnologías de la información, sin descartar los medios tradicionales, como son el uso de la firma y documento electrónico, la firma electrónica *Firma judicial*, notificaciones electrónicas, expediente digital, juicios en línea, audiencias a distancia, convivencias por videoconferencia, sistema de citas electrónicas para presentación de demandas y realización de trámites administrativos, entre otros.

Lo anterior para contribuir a un mejor desempeño de la Carrera Judicial, garantizando mejor calidad en la impartición de justicia, que formará parte de las habilidades y competencias exigidas a las personas juzgadores y judicial, en beneficio de las y los

justiciables y de la sociedad en su conjunto.

VI. Carrera Judicial a la luz de la Reforma Judicial

Como se ha sostenido, el correcto desempeño de la Carrera Judicial garantiza mejor calidad en la impartición de justicia, en beneficio de las y los justiciables y de la sociedad en su conjunto, que son los «*insumos*» que el Poder Judicial debe, al menos, otorgar al colectivo del que tiene jurisdicción; para lograrlo, el Legislador, principalmente, ha desarrollado una serie de reformas, que con la intervención del Poder Ejecutivo y Judicial de la Ciudad de México, buscan concretar una impartición de justicia moderna: acorde a las exigencias sociales, al desarrollo teórico-práctico del derecho y las mejores prácticas.

Bajo ese contexto, se denomina *reforma* a un procedimiento mediante el cual se cambian paulatinamente estructuras de una determinada organización y es judicial si recordamos que la palabra proviene de *iudiciālis*, vocablo latino, que se trata de la administración de justicia y de los juicios, que, en términos Constitucionales, considerando lo previsto, al menos, en los artículos 39, 41 y 49 de la Carta Magna, el *Poder Judicial* es uno de los tres Supremos Poderes de la Federación.

Así, la *reforma judicial* se traduce en el procedimiento ejecutivo, legislativo y judicial (cada cual atendiendo a sus atribuciones legales), que paulatinamente modifica la normatividad del Poder Judicial para consolidar una justicia moderna, acorde con su tiempo.

La *reforma* es fundamental para «ajustar» el estado normativo e

institucional del Poder Judicial y así — como se ha insistido— coadyuvar en el mantenimiento de buenas prácticas y mejorar las que no lo sean. Lo anterior se ha reflejado en el derecho internacional y local.

En 2005, *verbigracia*, se consolidó en el artículo 18 Constitucional, el Sistema de Justicia para Adolescentes¹³ que a la postre, empujó y concretizó una Ley Nacional en la Materia¹⁴; en 2008 se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 de la CPEUM, con lo que se materializó el avance internacional de un Sistema Procesal Penal de corte Acusatorio, modificaciones al Sistema Penitenciario y de Seguridad Pública¹⁵; durante el año 2011 se reforma integralmente la materia de Juicio de Amparo, en los numerales 94, 103, 104 y 107¹⁶ y en la misma anualidad, se reconocen los derechos humanos de las personas y se establecen las garantías para lograr su efectiva protección, para dar cumplimiento a los compromisos internacionales, como actualmente se advierte en los arábigos 1, 3, 11, 15, 18,

29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la CPEUM¹⁷; en el 2014 se lleva a cabo la reforma en materia de transparencia¹⁸; para el 2016 se crea la Ciudad de México, como una entidad federativa con autonomía¹⁹; el mismo año se adiciona a la fracción XXIX-X del artículo 73 de la CPEUM la facultad del Congreso para legislar en materia de víctimas²⁰; en idéntico año en el numeral 11 se atendiendo el derecho de asilo²¹; a la anualidad siguiente (2017) fueron publicados los decretos relacionados con la *justicia cotidiana*²² y la legislación única en materia *procesal civil y familiar*²³; en el 2019 se reforma el tema de *extinción de*

¹⁷ El decreto fue publicado el 10 de junio de 2011.

¹⁸ El decreto fue publicado el 7 de febrero de 2014, en que se reforman y adicionan los artículos 6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la CPEUM.

¹⁹ El decreto fue publicado el 29 de enero de 2016, en que se reforman los artículos 2, 3, 5, 6, 17, 18, 21, 26, 27, 28, 31, 36, 40, 41, 43, 44, 53, 55, 56, 62, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 108, 110, 111, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 130, 131, 133, 134 y 135 de la CPEUM.

²⁰ El decreto fue publicado el 25 de julio de 2016.

²¹ El decreto fue publicado el 15 de agosto de 2016.

²² El decreto fue publicado el 5 de febrero de 2017, en que se reforman las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73 y se adicionan un último párrafo al artículo 25 y las fracciones XXIX-A, XXIX-Y y XXIX-Z al citado numeral de la CPEUM.

²³ El decreto fue publicado el 15 de septiembre de 2017, en que se reforman el primer párrafo del artículo 16 y se adicionan un párrafo tercero, recorriéndose en su orden los actuales párrafos tercero a octavo, del artículo 17; y la fracción XXX recorriéndose su orden la actual XXX para quedar como XXXI al artículo 72 de la CPEUM.

¹³ Cf. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Victor Hugo, *Sistema de Justicia para Adolescentes en el Distrito Federal, Transición al sistema acusatorio*, CUEDEC A.C., México 2012, pp. 15-16.

¹⁴ Por decreto publicado el dos de julio de 2015, se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la CPEUM, con lo que se faculta al Congreso para expedir la legislación nacional en materia de justicia para adolescentes.

¹⁵ El decreto fue publicado el 18 de junio de 2008.

¹⁶ El decreto fue publicado el 6 de junio de 2011.

dominio²⁴ y se amplió el catálogo de delitos que merecen prisión preventiva oficiosa, contemplada en el arábigo 19 de la CPEUM.

Lo supra representa la ruta que el Poder Legislativo ha seguido para consolidar la justicia que en la Ciudad de México (y en general en todo el país) se busca, y lo que KIERKEGAARD describió como: «la ley es la plenitud del amor»²⁵.

«... la Reforma Judicial es el instrumento jurídico para responder a las aspiraciones señaladas, no obstante, por sí sola no las concretizará si carece de medios para hacerlo, uno de ellos (y de fundamental relevancia) es la Carrera Judicial. Sería nula una robusta regulación reformadora si no se logrará llevar al terreno de lo práctico, donde se «otorgue» a los Ciudadanos una justicia cotidiana, palpable y basada en las mejores prácticas; la Carrera Judicial —por lo hasta aquí expuesto—, es la herramienta ideal para implementarlo y es una de las aspiraciones para la administración que presido».

²⁴ El decreto fue publicado el 14 de marzo de 2019, en que se reforman los artículos 22, segundo párrafo, y la fracción XXX del numeral 73, y se adiciona el artículo 22 con un tercero, cuarto y quinto párrafos.

²⁵ Cf. FORT, Liliana, «Abrir el futuro» en *Ser penalista*, INACIPE, México 2006, p. 39.

En consecuencia, la Reforma Judicial es el instrumento jurídico para responder a las aspiraciones señaladas, no obstante, por sí sola no las concretizará si carece de medios para hacerlo, uno de ellos (y de fundamental relevancia) es la Carrera Judicial. Sería nula una robusta regulación reformadora si no se logrará llevar al terreno de lo práctico, donde se «otorgue» a los Ciudadanos una justicia cotidiana, palpable y basada en las mejores prácticas; la Carrera Judicial —por lo hasta aquí expuesto—, es la herramienta ideal para implementarlo y es una de las aspiraciones para la administración que presido.

Lo razonado en el presente epígrafe es la justificación de que el suscrito forme parte de los procesos en la creación, estudio y aplicación de las reformas constitucionales; todo bajo un esquema de división de poderes, respeto mutuo e independencia del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Desde el inicio de mi administración, al frente del Poder Judicial de la Ciudad de México, algunas de mis líneas de acción se han enfocado en empujar las correspondientes reformas a la Carta Magna que coincidan con la aspiración social de justicia para los capitalinos y, desde luego, que mantengan al Poder Judicial a la vanguardia de la administración de justicia en el país. Por ello, he invertido horas, días, semanas y meses, en escuchar y hablar argumentos para el citado propósito. Nunca como antes, el Poder Judicial ha mantenido una coordinación y cooperación con el resto de los Poderes (tanto locales como Federales) y, sin vulnerar la independencia judicial, la voz de nuestra

casa de justicia ha encontrado oídos receptores que se traducen en acciones tendientes no solo a la reforma judicial, sino, también, a la carrera de la misma naturaleza; es, en consecuencia, un orgullo que los capitalinos cuenten hoy con un Poder Judicial robusto.

Conclusiones

La Carrera Judicial como mandato Constitucional debe garantizar la aplicabilidad de la reforma judicial, la organización de los estudios e investigaciones de las diversas disciplinas jurídicas, dirigidas al mejor desempeño de la función judicial y para hacer accesible la preparación básica para la presentación de exámenes de aptitud para cubrir las vacantes, por medios de los concursos de oposición, así como coadyuvar al acceso, permanencia y ascenso a la persona juzgadora y servidora pública, y paralelamente, la autonomía e independencia del Poder Judicial, asegurando que únicamente quienes cumplan con los perfiles adecuados, presten el servicio jurisdiccional, en aras de concretizar el pensamiento aristotélico de la justicia, como aspiración individual y social.

Las mejores prácticas judiciales, como formas de comportamiento estandarizado, contribuyen a elevar la calidad en la impartición de justicia, al mismo tiempo que garantizan la imparcialidad en el actuar de la persona juzgadora.

El estudio, comprensión y desarrollo teórico-práctico de la reforma judicial, en consecuencia, redundará en la posibilidad de dar a la ciudadanía la justicia que reclama y merece, y su instrumento, al menos, es la Carrera Judicial.

La Carrera Judicial debe incluir las habilidades y destrezas que contribuyan a la implementación de mejores prácticas judiciales, como condiciones para el ingreso, permanencia y ascenso en la actividad jurisdiccional, a efecto de elevar la calidad de la misma, todo en respuesta al mandato Constitucional y legal, y dentro de dicho marco, pero, además, con el firme compromiso de que el Juez y todo servidor público judicial es el Derecho hecho hombre:

... sólo de este hombre puedo esperar en la vida práctica la tutela que en abstracto me promete la ley; sólo si este hombre sabe pronunciar a mi favor la palabra de la justicia, podré comprender que el Derecho no es una sombra vana. Por eso se sitúa en la *iustitia*, no simplemente en el *ius*, el verdadero *fundamentum regnorum*; porque si el juez no está despierto, la voz del Derecho queda desvaída y lejana, como las inaccesibles voces de los sueños²⁶.

Ese es uno de los fundamentos por las cuales el liderazgo al frente del Poder Judicial de la Ciudad de México, me obliga a observar y coadyuvar con la Carrera Judicial, consciente de que los abogados nacen, los funcionarios judiciales se hacen:

... no ya en el sentido de que se puede ser un buen abogado sin la preparación adecuada, sino en el de que aquellas virtudes de combatividad y de impetuosidad, que más se aprecian en la abogacía, son propias de la juventud apasionada y desbordante, mientras que solo con el correr de los años maduran las cualidades de ponderación

²⁶ CALAMANDREI, *Op. Cit.*, p. 6.

y de cordura que constituyen las mejores cualidades del... [servidor público judicial]... es un abogado moderado y purificado por la edad: a quien los años le han quitado las ilusiones, las exageraciones, las deformaciones, el énfasis y, acaso también, la impulsiva generosidad de la juventud... es lo que queda después de suprimidas del abogado todas aquellas virtudes exteriores por las cuales el vulgo lo admira... es la ancianidad reposada y ascética [actitud con que se desdeñan los placeres de la vida y se renuncia a las cosas terrenas] del abogado²⁷.

Los funcionarios del Poder Judicial tenemos un papel fundamental en la democracia constitucional: «corresponde en última instancia no sólo decir qué es el derecho, sino garantizarlo, hacer efectivo el ordenamiento constitucional y constituirse como el límite de la actividad estatal»... Gustavo ZAGREBELSKY afirma que «la verdadera democracia es la democracia de los jueces»²⁸.

Cuando se habla de Juez —dice CARNELUTTI—, no se designa a la persona que juzga sino al conjunto de personas que actúan en el proceso y no son partes o defensores; «mejor que juez, tal conjunto se designa con la denominación de *oficio judicial*, entendiéndose por éste una *universitas personarum*, es decir, un agregado de personas conjuntamente

combinadas para el ejercicio de la potestad jurisdiccional»²⁹.

«La Carrera Judicial como mandato Constitucional debe garantizar la aplicabilidad de la reforma judicial, la organización de los estudios e investigaciones de las diversas disciplinas jurídicas, dirigidas al mejor desempeño de la función judicial y para hacer accesible la preparación básica para la presentación de exámenes de aptitud para cubrir las vacantes, por medios de los concursos de oposición, así como coadyuvar al acceso, permanencia y ascenso a la persona juzgadora y servidora pública, y paralelamente, la autonomía e independencia del Poder Judicial».

²⁷ *Ibídem.*, p. 24.

²⁸ ARRIAGA VALENZUELA, Luis, «Auto de vinculación a proceso y prisión preventiva», en *Derecho Humanos en la Constitución, Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Internacional*, Tomo II, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, México 2014, p. 1872.

²⁹ ALVARADO VELLOSO, *El Juez, sus deberes y facultades, los derechos procesales del abogado frente al juez*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina 1982, p. 3.

Coincido con ECHANDÍA cuando entiende que los jueces y magistrados son las personas encargadas de administrar justicia, pero no son el órgano jurisdiccional, ya que éste existe independientemente de las personas físicas que ocupan sus cargos y, considerando en abstracto, permanece inmutable aun cuando varíen aquéllos³⁰.

Recordando a HOBBS las cosas que hacen a un buen funcionario público judicial son: 1) «Un recto entendimiento de esa principal ley de naturaleza llamada equidad», que depende no «de la lectura de los escritos de otros hombres, sino de la bondad de la propia razón natural de un hombre y de su capacidad de reflexión...; 2) un desprecio por riquezas y honores innecesarios; 3) la capacidad, a la hora de juzgar, de despojarse de todo miedo, indignación, odio, amor y compasión; 4) paciencia para escuchar; diligente atención a lo que oye, y memoria para retener, digerir y aplicar lo que se ha oído»³¹; lograrlo, creo firmemente, requiere de la Carrera Judicial que lidere nuestra Casa de Justicia.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ALVARADO VELLOSO, *El Juez, sus deberes y facultades, los derechos procesales del abogado frente al juez*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina 1982.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría general del proceso*, 18ª edición, Porrúa, México 2018.

³⁰ *Ídem*.

³¹ FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, novena edición, Trotta, Madrid 2009, pp. 574-597.

ARRIAGA VALENZUELA, Luis, «Auto de vinculación a proceso y prisión preventiva», en *Derecho Humanos en la Constitución, Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Internacional*, Tomo II, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, México 2014.

CABALLERO, José Antonio y NATARÉN, Carlos F., «El Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: primer párrafo y apartado A», en *Derechos Humanos en la Constitución, Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Internacional*, Tomo II, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, México 2014.

CABEZA DE VACA, Daniel, *Ser penalista*, INACIPE, México 2006.

CALAMANDREI, Piero, *Elogio de los jueces, escrito por un abogado*, Edición Barba/Sajagim, México 2016.

CANALES MÉNDEZ, Javier G., *Gran diccionario jurídico de los grandes juristas*, Editores Libros Técnicos S.A de C.V., México 2016.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, novena edición, Trotta, Madrid 2009.

FORT, Liliana, «Abrir el futuro» en *Ser penalista*, INACIPE, México 2006.

GÓMEZ LARA, Cripriano, *Carrera Judicial, Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en:

[\[https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/10.pdf\]](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/10.pdf).

consultada en: 2021-02-10.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Víctor Hugo, *Sistema de Justicia para Adolescentes en el Distrito Federal*,

Transición al sistema acusatorio,
CUEDEC A.C., México 2012.

MÉXICO EVALÚA, *Guía de buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías para la impartición de justicia*, Ed. Transparencia México Evalúa, México 2020.

PIÑA MARTÍNEZ, Karla Teresa, *Carrera Judicial. Vía para una mejor administración e impartición de justicia en México*, información disponible en: [\[https://www.ehu.eus/documents/3012743/4522749/Pina-Martinez-Karla-Teresa.pdf\]](https://www.ehu.eus/documents/3012743/4522749/Pina-Martinez-Karla-Teresa.pdf), consultada en: 2021-02-10.

QUINTINO ZEPEDA, Rubén, *Autojustificación de un Dogmático*, ArQuinza, México 2018.

_____, *Teoría del delito en el Código Nacional de Procedimientos Penales*, INACIPE, México 2017.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Taurus, Madrid 1966.

SANTOS, Pastor y ROBLEDO, Jesús, *Experiencias y Buenas Prácticas de Gestión de Calidad aplicadas a la administración de justicia, información y transparencia judicial y atención al ciudadano*, Proyecto Eurosocietal de Justicia, Unión Europea 2006.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Legislación Internacional

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, Sentencia de 30 de Junio de 2009, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

Gaceta Oficial Digital, Acuerdo No. 307, *Manual de Buenas Prácticas Judiciales*, 14 de diciembre de 2009, República de Panamá, Órgano Judicial Corte Suprema de Justicia, Panamá 2009.

BREVES APUNTES SOBRE LA REFORMA CON Y PARA EL PODER JUDICIAL FEDERAL



Juan Luis GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ*

SUMARIO: Introducción; I. La Importancia del Poder Judicial Federal; II. Sobre la reforma al Poder Judicial Federal; III. Reforma Judicial y Política Judicial; Reflexión final; Fuentes consultadas.

Resumen

La constante reflexión del Poder Judicial de la Federación como una institución simultáneamente jurídica y política ha demostrado la necesidad de reforma para la mejora de sus funciones sustantivas y su independencia. En el marco de la propuesta de Reforma Judicial que se debate en la actualidad y que busca reformar siete artículos constitucionales, modificar cinco leyes y emitir otras dos; se exponen de manera sucinta cinco puntos que se consideran esenciales de dicha reforma, a saber: la nueva escuela judicial para el fortalecimiento institucional; el mejoramiento de la defensoría pública federal; medidas para la lucha contra la corrupción, nepotismo y acoso sexual; la inclusión de medidas para la equidad de género; y, el establecimiento de un nuevo sistema de jurisprudencia.

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e Investigador honorario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Abstract

The constant reflection of the Federal Judiciary as a simultaneously legal and political institution has shown the need of a reform to improve its substantive functions and independence. Considering the current judicial reform proposal, which seeks to reform seven constitutional articles, amend five laws and issue two others, this paper presents in a succinct manner five points that are considered essential to this reform, viz. the new judicial school for institutional strengthening; improving the federal public advocacy; measures to combat corruption, nepotism and sexual harassment; the inclusion of measures for gender equity; and the establishment of a new system of judicial precedent.

Palabras Clave

Poder Judicial; Reforma Judicial; Independencia Judicial; Capacidades Institucionales; Jurisprudencia.

Introducción

Siempre que estamos en presencia de un cambio, ya sea menor o mayor del sistema judicial, el foro académico y de abogados proveerán a la ciudadanía de reflexiones, que a mi parecer valiosas y necesarias, para comprender desde una perspectiva constructiva y crítica qué es lo que se espera o qué es lo que ellos calibran de esta reforma.

Es por eso que no pienso sustituirme a esas voces que son de vital importancia para nuestro orden jurídico, sino que busqué condensar de forma sencilla qué aspectos de esta reforma, a

mi parecer, serán de mayor impacto para nuestro sistema de justicia, y sobre todo, enfocarme en cómo la posible supresión del recurso de reclamación en el amparo directo en revisión puede reconfigurar el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el trámite de las solicitudes de ejercicio de facultad de atracción y las solicitudes de ejercicio de reasunción de competencia de parte no legitimada.

«En el marco de la propuesta de Reforma Judicial que se debate en la actualidad y que busca reformar siete artículos constitucionales, modificar cinco leyes y emitir otras dos; se exponen de manera sucinta cinco puntos que se consideran esenciales de dicha reforma, a saber: la nueva escuela judicial para el fortalecimiento institucional; el mejoramiento de la defensoría pública federal; medidas para la lucha contra la corrupción, nepotismo y acoso sexual; la inclusión de medidas para la equidad de género; y, el establecimiento de un nuevo sistema de jurisprudencia».

I. La importancia del Poder Judicial Federal

Hablar de derecho justo parecería una tautología, sin embargo, la historia nos ha dado suficientes ejemplos para reconocer que ambas ideas no siempre coinciden en una misma realidad, es por esto que pienso que reflexionar sobre la importancia del Poder Judicial nunca debe ser considerado un asunto menor ni un aspecto circunstancial.

Es justamente en la sede judicial donde la idea de derecho y de justicia debería tener una clara coincidencia a través de su función que se manifieste diariamente. No se puede dejar de recalcar la importancia de que las personas sepan y conozcan de manera clara cuál es la función de los jueces en un país. Si estos dos aspectos no se actualizan en la realidad, existe el riesgo de que se considere la aplicación del derecho, como lo narró Víctor Hugo en *Notre-Dame de Paris*, «un haute futaie de chicanes et de procédures», es decir, un alto monte de argucias y procedimientos.

Por otro lado, es necesario señalar que, acotar al Poder Judicial únicamente a una institución legal sería desestimar su significado como una institución política del sistema político mexicano¹, esto es,

¹ Dentro de la consideración de las Cortes Supremas de Justicia como instituciones políticas es necesario señalar el artículo clásico respecto del sistema político estadounidense de DAHL, Robert A., «Decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national

que hoy en día no es posible entender cabalmente el funcionamiento de nuestro sistema político sin considerar el impacto que han tenido los jueces en diversas cuestiones sociales, políticas y económicas.

«... el Poder Judicial, como parte del sistema político mexicano, necesita de una serie de aspectos de planeación institucional como garantía de su independencia para poder llevar a cabo la función sustantiva, incluyendo la resolución de conflictos intergubernamentales y la defensa efectiva de los derechos humanos».

policy-maker», *Journal of Public Law*, Vol. 6, No. 279, Estados Unidos 1957, pp. 279-295; así como otras obras que realizan un enfoque parecido respecto de América Latina, *inter alia*, HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2010, pp. 47-90, SIEDER, Rachel et al. (eds.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave MacMillan, Nueva York 2005, pp. 21-46 y SKAAR, Elin, *Judicial Independence and human rights in Latin America*, Palgrave MacMillan, Nueva York 2011 p. 7 y ss.

«Dicha reforma que propone reformar tanto la Constitución como diversos documentos normativos para hacer cambios institucionales respecto del Poder Judicial, fortaleciendo su independencia, autonomía, funcionamiento y capacidades, así como cambios inherentes respecto de sus funciones sustantivas en favor de los derechos de todas y todos los mexicanos».

Lo anterior implica que el Poder Judicial, como parte del sistema político mexicano, necesita de una serie de aspectos de planeación institucional como garantía de su independencia para poder llevar a cabo la función sustantiva, incluyendo la resolución de conflictos intergubernamentales y la defensa efectiva de los derechos humanos.

Es verdad que el aumento de esfera competencial de la jurisdicción constitucional le ha abierto caminos de incidencia e influencia al Poder Judicial en la vida del Estado, pero lo cierto es que ese poder ha sido llevado hacia el equilibrio frente al Legislativo y al Ejecutivo, lo que ha significado un esfuerzo considerable para consolidar la vida democrática del país.

Es precisamente la consideración del Poder Judicial como una institución simultáneamente política y jurídica², que se desprende la trascendencia e importancia de la propuesta de reforma al Poder Judicial Federal, pues ella presupone un ejercicio valioso de autocrítica institucional donde se reconocen los grandes retos a los cuales está sujeta la justicia federal en México.

Dicha reforma que propone reformar tanto la Constitución como diversos documentos normativos para hacer cambios institucionales respecto del Poder Judicial, fortaleciendo su independencia, autonomía, funcionamiento y capacidades, así como cambios inherentes respecto de sus funciones sustantivas en favor de los derechos de todas y todos los mexicanos.

² Al respecto puede verse el estudio de MÉNY, Yves y KNAPP, Andrew, *Government and politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*, 3a. ed. Oxford University Press, Oxford 1998, capítulo 8.

II. Sobre la Reforma al Poder Judicial Federal

Son muchas vertientes y cambios que abarca la reforma al Poder Judicial Federal, por ello me ocuparé de las que considero más importantes, a saber: i) *la nueva escuela judicial*, ii) *fortalecimiento de los defensores del pueblo*, iii) *medidas contra la corrupción, nepotismo y acoso sexual*, iv) *medidas por la equidad de género*, y v) *los cambios al sistema de jurisprudencia*.

1. La nueva escuela judicial

En primer lugar, se propone algo particularmente valioso para nuestro sistema jurisdiccional: el fortalecimiento de la carrera judicial. Esto implica mejorar, mediante la especialización y la creación de capacidades para aquellos que están involucrados en la función jurisdiccional. Lo que se propone es que, mediante la expedición de una «Ley de Carrera Judicial», se regule un servicio profesional de carrera en el Poder Judicial Federal, a fin de que el país tenga “personas honestas, capaces y comprometidas con los derechos” para impartir justicia, transformando al Instituto de la Judicatura Federal en la Escuela Federal de Formación Judicial.

Esta Institución, no solamente se encontrará encargada de llevar a cabo concursos de oposición para todos los cargos de la función jurisdiccional, sino que también con el objeto de garantizar los más altos estándares de capacitación

y estudio de la ciencia jurídica, para convertirse un referente nacional e internacional.

«El fortalecimiento de dicha institución a través de la reforma, se entiende como una garantía de la independencia judicial, en tanto que señala que, para la permanencia en la carrera judicial se deberán aprobar esquemas de evaluación del desempeño laboral obligatorios, mediante evaluaciones periódicas de competencias. Los resultados de la evaluación serán la base para la obtención de estímulos y reconocimientos, así como para la toma de decisiones en materia de permanencia y, en su caso, separación de la Carrera Judicial».

«Lo que se propone es que, mediante la expedición de una «Ley de Carrera Judicial», se regule un servicio profesional de carrera en el Poder Judicial Federal, a fin de que el país tenga “personas honestas, capaces y comprometidas con los derechos” para impartir justicia, transformando al Instituto de la Judicatura Federal en la Escuela Federal de Formación Judicial».

El fortalecimiento de dicha Institución a través de la reforma, se entiende como una garantía de la independencia judicial³, en tanto que señala que, para la permanencia en la carrera judicial se deberán aprobar esquemas de evaluación del desempeño laboral obligatorios, mediante evaluaciones periódicas de competencias. Los resultados de la evaluación serán la base para la obtención de estímulos y reconocimientos, así como para la toma de decisiones en materia de permanencia y, en su caso, separación de la Carrera Judicial.

2. El fortalecimiento de los defensores del pueblo

Me permito también resaltar la reforma por cuanto hace al mejoramiento de la defensoría pública federal. Este es uno de los principales aciertos de la reforma pues, al mejorar este servicio, se intenta destacar la labor de los abogados como agentes primarios en el accionar del sistema, esto es, que para el correcto funcionamiento del sistema de justicia se necesita fortalecer la función, tanto del juez como de los abogados postulantes.

³ RÍOS FIGUEROA, Julio, «Instituciones para la justicia constitucional en América Latina», en HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, Op. Cit., p. 51.

La nueva Escuela Judicial será la que capacite a los defensores públicos, con un esquema integral y especializado, y realizará los concursos para el ingreso y promoción en la carrera del defensor público. Esto busca configurar un nuevo perfil de los defensores públicos: que se constituyan en verdaderos abogados de los necesitados, a efecto de que la justicia llegue a todas las personas del país.

«Para combatir la corrupción de magistrados o jueces, se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga facultades para dictar medidas cautelares —incluyendo el cambio de adscripción o la suspensión temporal— mientras se concluyen las investigaciones y adopta una resolución. Otra de las medidas que se propone es la posibilidad de realizar visitas extraordinarias a tribunales, o crear comités de investigación ante cualquier asunto que el Consejo de la Judicatura considere como de riesgo de corrupción».

3. Medidas contra la corrupción, nepotismo y acoso sexual

Esta reforma plantea la expedición de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que dote al Consejo de la Judicatura Federal de herramientas para combatir la corrupción y el nepotismo.

Para combatir la corrupción de magistrados o jueces, se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga facultades para dictar medidas cautelares —incluyendo el cambio de adscripción o la suspensión temporal— mientras se concluyen las investigaciones y adopta una resolución. Otra de las medidas que se propone es la posibilidad de realizar visitas extraordinarias a tribunales, o crear comités de investigación ante cualquier asunto que el Consejo de la Judicatura considere como de riesgo de corrupción.

Respecto al nepotismo, en la propuesta «se establece claramente como causa de responsabilidad el influir en el nombramiento de algún familiar en el Poder Judicial Federal y se prevé que queden sin efectos los nombramientos que se lleguen a otorgar en violación a esta prohibición».

Como medidas para combatir el acoso sexual, la iniciativa plantea que «basta con que se lleve a cabo una conducta de naturaleza sexual sobre otra persona de su entorno laboral, sin consentimiento de ésta para que se actualice la causal de responsabilidad administrativa», esto es, que existan

procedimientos eficaces para que este tipo de manifestaciones de discriminación sea sancionada, tanto para los casos de condicionar beneficios laborales a cambio de actos sexuales como para hacer frente a ambientes laborales hostiles.

4. Medidas para la equidad de género

En la reforma planteada se ubica a la paridad de género como un principio de la carrera judicial para garantizar la efectividad de dicha obligación de derechos humanos, dotándola de instituciones efectivas y políticas públicas que la hagan operativa.

La transversalidad y progresividad de dichas políticas facilitarán la creación de indicadores sobre el desarrollo de dicho objetivo en la carrera judicial, además de asegurar que existan instituciones encargadas de su implementación.

5. Cambios al sistema de jurisprudencia

Se busca que este Alto Tribunal avance hacia un sistema de precedentes en el que todas y cada una de sus sentencias tengan un impacto en la vida pública, cambiando la idea de que los precedentes no solo son una evidencia del derecho sino una fuente de este⁴. Por lo tanto, se busca eliminar la obligación de que la

Corte dicte cinco sentencias similares para fijar una jurisprudencia o un criterio obligatorio para todos los tribunales del país.

En cambio, se propone que los considerandos de las sentencias sean obligatorios para todos los órganos jurisdiccionales de nuestro país, sin necesidad de reiteración, siempre y cuando sean aprobadas por una mayoría calificada de ocho votos cuando se trate de un asunto visto en el Pleno y de cuatro votos, cuando haya en Sala.

«En la reforma planteada se ubica a la paridad de género como un principio de la carrera judicial para garantizar la efectividad de dicha obligación de derechos humanos, dotándola de instituciones efectivas y políticas públicas que la hagan operativa».

⁴ GARNER, Bryan A., *The law of judicial precedent*, Thomson Reuters, Estados Unidos de América 2016, pp. 21-43.

«Se busca que este Alto Tribunal avance hacia un sistema de precedentes en el que todas y cada una de sus sentencias tengan un impacto en la vida pública, cambiando la idea de que los precedentes no solo son una evidencia del derecho sino una fuente de este. Por lo tanto, se busca eliminar la obligación de que la Corte dicte cinco sentencias similares para fijar una jurisprudencia o un criterio obligatorio para todos los tribunales del país».

Otra iniciativa en este sentido es la creación de Plenos Regionales como órganos permanentes del Poder Judicial, los cuales sustituirán a los Plenos de Circuito, con el objetivo de unificar criterios de los tribunales colegiados de su región, dando certeza y coherencia a la impartición de justicia. Por otro lado, los Tribunales Unitarios de Circuito serán sustituidos por Tribunales de Apelación, los cuales se conformarán por tres magistrados. El objetivo de esta propuesta es generar un proceso deliberativo y de corresponsabilidad en la emisión de sus sentencias.

III. Reforma Judicial y Política Judicial

La propuesta de la llamada *reforma judicial*, que hemos condensado en los apartados que consideramos relevantes, pretende reformar siete artículos constitucionales, modificar cinco leyes y emitir otras dos. Dentro de todo el trabajo que implica realizar dicha empresa, la reforma judicial pretende eliminar los recursos de reclamación derivados de la determinación del presidente de la Suprema Corte de Justicia de admitir o desechar la revisión de un amparo directo.

Esta decisión, implicaría, entre otras muchas cosas, que el Ministro Presidente decida, sin revisión, cuáles son los casos relevantes y trascendentes que conocerá el Alto Tribunal. A pesar de que dicha modificación a la competencia de la Suprema Corte ha desatado múltiples comentarios respecto a que la política

judicial que ejercerá el Máximo Tribunal estará determinada por el criterio de admisión del Presidente, lo cierto es que esta visión deja de lado la gran prerrogativa que tiene cada ministro para generar planteamientos relevantes y trascendentes para el orden jurídico nacional. Esto es mediante las Solicitudes de Ejercicio de Facultad de Atracción y las Solicitudes de Ejercicio de Reasunción de Competencia de parte no legitimada⁵.

Si bien estos recursos parten de fundamentos procesales distintos, lo cierto es que ambos son mecanismos extraordinarios que permiten a los ciudadanos plantear su controversia ante los miembros del Máximo Tribunal. Esto supone muchas ventajas. En principio, porque dicha facultad es prácticamente discrecional —siempre y cuando se satisfagan los criterios de relevancia y trascendencia— y no es necesario pasar por un filtro mayor a que se cumplan los presupuestos procesales para su procedencia.

En segundo lugar, porque de esta manera la ministra o ministro que decidan hacer suya una solicitud de ejercicio de facultad de atracción, podrán emitir pronunciamientos relevantes que constituyan un precedente firme en el encuadre de la nueva *reforma judicial*. Dicho de otro modo, esta firmeza se refiere a que si un asunto fuera resuelto

por otro órgano jurisdiccional no gozaría del mismo alcance que si fuera resultado por la Suprema Corte. Específicamente, porque al ser el órgano máximo del Poder Judicial, sus resoluciones revisten del mayor grado de vinculatoriedad.

«Estas son el medio a través del cual, las Salas de la Corte generan un diálogo directo con el gobernado. Especialmente, porque es posible que los ministros atraigan amparos directos que posiblemente no cumplirían con las características necesarias para proceder a la revisión en caso de que la controversia resuelta por el Tribunal Colegiado no fuera satisfactoria. Además, en términos de prontitud en la resolución, las SEFAS y las SRC generan una respuesta cierta para el gobernado en un plazo menor, ya que estas permiten que la Corte reasuma su competencia delegada en otro órgano o realice la atracción de un asunto que no es de su competencia originaria».

⁵ En lo subsecuente referidas con los acrónimos SEFAS y SRC respectivamente.

Las SEFAS y SRC son un mecanismo para destacar determinados asuntos que por sus características *sui generis* ameritan una intervención directa de la Suprema Corte de Justicia para que esta establezca criterios rectores en distintas materias. Por esto es que considero que estas son la alternativa para llenar el vacío que genera la desaparición del recurso de reclamación.

«... será necesario que los Ministros nos volquemos, con especial detenimiento, al análisis y estudio de las solicitudes que llegan a nuestras puertas. Porque en las peticiones de los gobernados puede estar el caso que permita emitir algún pronunciamiento que se adecue con la pretensión de justicia que enmarca nuestra Constitución General».

Estas son el medio a través del cual, las Salas de la Corte generan un diálogo directo con el gobernado. Especialmente, porque es posible que los ministros atraigan amparos directos que posiblemente no cumplirían con las características necesarias para proceder a la revisión en caso de que la controversia resuelta por el Tribunal Colegiado no fuera satisfactoria. Además, en términos de prontitud en la resolución, las SEFAS y las SRC generan una respuesta cierta para el gobernado en un plazo menor, ya que estas permiten que la Corte reasuma su competencia delegada en otro órgano o realice la atracción de un asunto que no es de su competencia originaria.

Por lo mismo, será necesario que los Ministros nos volquemos, con especial detenimiento, al análisis y estudio de las solicitudes que llegan a nuestras puertas. Porque en las peticiones de los gobernados puede estar el caso que permita emitir algún pronunciamiento que se adecue con la pretensión de justicia que enmarca nuestra Constitución General. Mediante la resolución de estos mecanismos podremos ir formando un camino que sienta las bases para la resolución de temas novedosos y relevantes para nuestro ordenamiento jurídico nacional. Así como, para generar las pautas para que los miembros del Poder Judicial resolvamos de manera pronta, completa y justa las controversias que nos planteen los ciudadanos.

«El fortalecimiento de las instituciones del Poder Judicial de la Federación y de las capacidades de quienes intervienen en el sistema de justicia puede dar contenido a la idea subyacente de todo sistema jurídico, esto es, que el derecho existe por el bien de las todas personas, con todas las complejidades que esto implica».

Reflexión final

Sin duda alguna es grande el reto al que nos enfrentamos. No obstante, estoy seguro de que, a partir de la convergencia de todos los poderes del Estado, podremos superarlos y tener una reforma al Poder Judicial Federal.

El fortalecimiento de las instituciones del Poder Judicial de la Federación y de las capacidades de quienes intervienen en el sistema de justicia puede dar contenido a la idea subyacente de todo sistema jurídico, esto es, que el derecho existe por el bien de las todas personas, con todas las complejidades que esto implica.

Pienso firmemente que un efecto indirecto de esta reforma, será un fortalecimiento del papel que juegan las SEFAS y las SRC en la consolidación de criterios relevantes para nuestro sistema judicial, y en concreto el actuar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- DAHL, Robert A., «Decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policy-maker», *Journal of Public Law*, Vol. 6, No. 279, Estados Unidos 1957.
- GARNER, Bryan A., *The law of judicial precedent*, Thomson Reuters, Estados Unidos de América 2016.
- HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2010.
- MÉNY, Yves y KNAPP, Andrew, *Government and politics in Western Europe, Britain, France, Italy, Germany*, 3a. Ed. Oxford University Press, Oxford 1998.

SIEDER, Rachel *et al.* (eds.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave MacMillan, Nueva York 2005.

SKAAR, Elin, *Judicial Independence and human rights in Latin America*, Palgrave MacMillan, Nueva York 2011.

LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA Y SU FUNCIÓN EN LA MODERNIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO



Jorge Antonio CRUZ RAMOS*

SUMARIO: Introducción; I. Antecedentes de los Consejos de la Judicatura; II. Los Poderes Judiciales a partir de las reformas constitucionales de 1994; III. La modernización como función principal de los Consejo de la Judicatura; Conclusión; Fuentes consultadas.

Resumen

Desde la creación de los Consejo de la Judicatura en México comenzó una etapa de especialización y profesionalización en el gobierno de los órganos impartidores de justicia y la modernización de los Poderes Judiciales es una de las funciones principales de estas instituciones. Los retos a que se enfrenta la justicia mexicana en el siglo XXI conlleva a la implementación de políticas judiciales que respondan a las exigencias de la sociedad mexicana, cada vez más consciente e informada de las problemáticas en todos los ámbitos de la vida social.

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría y Doctorado en *Derecho* por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho. Se ha desempeñado como Actuario Judicial, Secretario de Juzgado y de Tribunal, Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juez de Distrito, Magistrado de Circuito, Director General de Estadística Judicial y Planeación Judicial y Secretario Ejecutivo en el Consejo de la Judicatura Federal. Actualmente, se desempeña como Consejero de la Judicatura Federal.

Abstract

Since the creation of the Judicial Council in Mexico, a stage of specialization and professionalization began in the government of the justice-giving bodies, and the modernization of the Judicial Powers is one of the main functions of these institutions. The challenges faced by Mexican justice in the 21st century lead to the implementation of judicial policies that respond to the demands of Mexican society, which is increasingly aware and informed of problems in all areas of social life.

Palabras Clave

Poder Judicial; Consejo de la Judicatura Federal; Política Judicial, Modernización.

Introducción

Los Consejos de la Judicatura, a más veinte años de existencia, nunca se han enfrentado a una situación como la que vivimos actualmente, ni tampoco nunca como hoy es tan importante la labor de las juzgadas y juzgadores, pues son la piedra angular del estado de derecho y de la protección de los derechos humanos, y son ellos y ellas quienes en realidad habrán de dar solución a la conflictiva social que atravesamos.

Estos órganos que gobiernan a los órganos jurisdiccionales tienen como función principal fortalecerlos para que impartan justicia a través del aumento en su número, profesionalización, consolidación y especialización para hacerlos eficientes y expeditos y con ello hacer frente a las exigencias sociales, al establecer las condiciones normativas y técnicas necesarias con el objeto de que se cumplan los principios constitucionales de excelencia, objetividad, imparcialidad,

profesionalismo e independencia de los que deben estar investidos los órganos impartidores de justicia¹.

Sin embargo, a pesar de los logros hasta ahora alcanzados, sean muchos o pocos, la labor de estos órganos de gobierno de justicia deben ser flexibles y contemplar una incesante adaptación, pues la naturaleza propia de su función los obliga a evolucionar y adecuar su estructura y la de los órganos jurisdiccionales a la modificación del marco jurídico que rige para uno y otro, así como a la dinámica social y al avance de la ciencia a los que plena e inherentemente la justicia se encuentra ligada, deben ser órganos eficaces, eficientes e invisibles, jamás protagonistas de la justicia, pues este corresponde a las juzgadas y juzgadores.

Los problemas internos que aquejan al país, así como las consecuencias de los fenómenos internacionales que repercuten en los distintos sectores de la sociedad mexicana, y la pandemia que hoy sufre la humanidad, motivan que esta sea cada vez más persistente en exigir que prevalezca un irrestricto respeto a la ley, un íntegro y asequible acceso a la justicia, más seguridad y certeza jurídica; premisas, sin duda alguna que son fundamentales para reafirmar la tranquilidad social, el pleno desarrollo humano, la economía, las modificaciones estructurales y de apertura a partir de diversas reformas constitucionales².

¹ OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, Editorial Oxford University Press, México 2001, p. 117.

² HERNÁNDEZ RAMÍREZ, José Luis, «Los retos de la justicia en los albores del siglo XXI», *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, N°

Ante este escenario, los Consejos de la Judicatura deben instrumentar las acciones necesarias para la profesionalización, especialización, capacitación, modernización y consolidación de los órganos jurisdiccionales, el fortalecimiento de la autonomía e independencia de los juzgadores, así como enfrentar el impostergable deber de impartir una justicia de calidad y de vanguardia que cubran todas las expectativas sociales.

Además, es indispensable que exista unión y consenso entre los Consejos de la Judicatura y los juzgadores y juzgadores, pues estos últimos necesitan invariablemente el apoyo del órgano que los administra, que proteja su integridad, defienda sus decisiones y su honra, y proporcione las condiciones para cumplir con los lineamientos constitucionales e internacionales de la justicia.

Atento a estos y otros factores, el legislador ha emprendido distintas reformas constitucionales y legales para atender la realidad social, política y económica de la Nación, entre las que destaca la renovación del sistema de justicia, en cuya impartición ahora se debe atender no solamente al derecho interno, sino también a los instrumentos internacionales signados por el Estado Mexicano a partir del principio de convencionalidad de los Derechos Humanos o fundamentales del hombre, así como atención a grupos vulnerables³.

Esta evolución del sistema constitucional mexicano es el nuevo reto que deben atender los Consejos de la Judicatura para continuar con el fortalecimiento de una justicia eficiente, expedita y confiable, pero sobre todo cercana a los requerimientos, exigencias y necesidades de la sociedad.

«Los problemas internos que aquejan al país, así como las consecuencias de los fenómenos internacionales que repercuten en los distintos sectores de la sociedad mexicana, y la pandemia que hoy sufre la humanidad, motivan que esta sea cada vez más persistente en exigir que prevalezca un irrestricto respeto a la ley, un íntegro y asequible acceso a la justicia, más seguridad y certeza jurídica; premisas, sin duda alguna que son fundamentales para reafirmar la tranquilidad social, el pleno desarrollo humano, la economía, las modificaciones estructurales y de apertura a partir de diversas reformas constitucionales».

1, 1997/1997, ISSN 1575-7382, España 1997, p. 31.

³ GASCÓN ABELLÁN, Marina, *Interpretación de la Constitucional: ¿Gobierno de los jueces?*, Problemas Constitucionales

Contemporáneos, Editorial Fontamara, México 2017, p. 44.

I. Antecedentes de los Consejos de la Judicatura

Como en todo tópico, antes de abordarlo, es necesario conocer los antecedentes del mismo, cuando hablamos de los Consejos de la Judicatura en realidad nos referimos a la planeación judicial, parte del ejercicio de la administración, impone la obligación de conocer cómo se llega a la situación imperante, y sólo entonces podemos hablar de su perspectiva.

La estructura actual de los Poderes Judiciales en México es consecuencia de las reformas de la última década del siglo pasado, que modificaron las funciones encomendadas a los diversos órganos de administración de justicia en el Estado mexicano, específicamente en el año de 1994, así es que podemos hablar de un antes y un después a partir de las mismas, solo así tendremos una idea de la manera en que puede desarrollarse en los próximos años, para convertirse en un verdadero auxiliar y detonante de una administración de justicia eficaz y eficiente, que resuelva los problemas que se presentan acrecentando la idea en la sociedad del cumplimiento de la ética y de la legalidad.

Antes de la reforma de 1994, existía una concentración de facultades tanto jurisdiccionales como administrativas de los órganos de revisión o decisión final de los asuntos sometidos a la potestad jurisdiccional, de acuerdo con la estructura de los poderes judiciales.

Lo anterior implicaba que estos órganos acumularan gran cantidad de decisiones no jurisdiccionales que obligaba a sus integrantes, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, a dedicar

tiempo y esfuerzo para la buena marcha de todos los órganos judiciales de la competencia de que se tratara.

«La estructura actual de los Poderes Judiciales en México es consecuencia de las reformas de la última década del siglo pasado, que modificaron las funciones encomendadas a los diversos órganos de administración de justicia en el Estado mexicano, específicamente en el año de 1994, así es que podemos hablar de un antes y un después a partir de las mismas, solo así tendremos una idea de la manera en que puede desarrollarse en los próximos años, para convertirse en un verdadero auxiliar y detonante de una administración de justicia eficaz y eficiente, que resuelva los problemas que se presentan acrecentando la idea en la sociedad del cumplimiento de la ética y de la legalidad».

En el caso del Poder Judicial de la Federación, ya en las reformas de 1988 a la Constitución Federal y a la *Ley de Amparo*, se delinearon ciertas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al trasladar a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia para resolver los amparos directos en que solo se trataran cuestiones de legalidad, estableciendo así mismo la facultad del más alto tribunal para atraer aquéllos asuntos con características especiales y desde luego, lo concerniente a constitucionalidad, y también dejó de conocer de la revisión fiscal, característica de los órganos de legalidad.

Con lo anterior, se podría afirmar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de ese momento, empezó a perfilarse más como un Tribunal Constitucional; sin embargo, conservó algunas facultades administrativas⁴.

Dentro del Poder Judicial de la Federación, así como en los Poderes Judiciales de las entidades federativas, ciertamente existían direcciones, oficialía mayor o áreas administrativas que se encargaban de hacer las propuestas correspondientes para que después el Pleno de dichos Tribunales, y en el Poder Judicial de la Federación, previo acuerdo en la Comisión de Gobierno y Administración, compuesta por tres ministros, uno de los cuales era el presidente de la Corte, tomara las decisiones administrativas.

Esas decisiones tenían que ver con aspectos tan variados como lo relativo a la carrera judicial, es decir, nombramiento de jueces (estas eran propuestas directas al

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), visitas de los ministros inspectores, facultad disciplinaria, sanción a los funcionarios judiciales, creación o especialización de órganos jurisdiccionales, facultad que, debe destacarse, era originalmente legislativa pero dados los periodos de sesiones del Congreso de la Unión, no podía ejercerse con la urgencia que algunas situaciones requieren; además, desde luego, en muchos otros aspectos era la propia Comisión la encargada de tomar las decisiones para que los órganos jurisdiccionales tuvieran lo necesario para desarrollar su función⁵.

Este era, a muy grandes rasgos el panorama que presentaba la jurisdicción federal y local. Debemos decir que antes de las reformas constitucionales de 1994, que entraron en vigor a partir del 1° de enero del siguiente año, las decisiones de administración, tanto generales como particulares, eran tomadas desde el órgano de mayor jerarquía jurisdiccional en el Poder Judicial de que se tratara, esto es, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de los estados.

Desde luego hay que tener presente que en aquellas épocas los órganos jurisdiccionales, federales y locales, eran menos que ahora, el conocimiento sobre los mismos y sus titulares prácticamente era personal por parte de los ministros de la Suprema Corte o los magistrados de los Tribunales Superiores y, los problemas que enfrentaban se conocían de boca en boca, es decir, se transmitían por los propios jueces o magistrados a los

⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 2004, p. 491.

⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Editorial Oxford, México 1996, p. 171.

órganos de decisión administrativa; además, el conocimiento directo de los órganos por parte de los ministros o magistrados provenía del resultado de las visitas de inspección que ellos realizaban a los diversos órganos judiciales.

De esta manera, ese conocimiento casi presencial de los tribunales y juzgados hacía parecer que el uso de datos y análisis estadísticos, entre otras cuestiones, no fueran imprescindibles como apoyo en la toma de decisiones y que la cantidad de asuntos y problemas en los juzgados se resolvieran con conocimiento directo de quienes tomaban las decisiones de administración que pudieran afectar las funciones de quienes en el ámbito federal o local tuvieran que atender las demandas de los justiciables.

En ese momento, las decisiones eran de arriba hacia abajo, se encontraban centralizadas. Al provenir de un ente superior, debían acatarse y su utilidad estaba basada en las relaciones interpersonales. Se podía hablar de una dependencia en la toma de decisiones, es decir, las decisiones administrativas se tomaban, muchas veces, con base en la confianza y lealtad que tuviera el juez o magistrado para con el ministro, en el ámbito federal, o el juez para con el magistrado en el ámbito local y viceversa.

De una manera muy general esta era la situación que se vivía en los poderes judiciales en cuanto a la administración de la administración de justicia se refiere y, es hasta la reforma constitucional a los artículos 94, 115 y 116, entre otros, cuando se da vida a los Consejos de la Judicatura cuyas funciones en el ámbito federal fueron posteriormente precisadas por las diversas reformas de 1996 y 1999.

«A un lado de estos temas, existe otro que también influye en el desarrollo de la justicia mexicana y que ha sido determinante para que los órganos jurisdiccionales puedan cumplir con esas grandes tareas que se les asignaron y de las que depende la seguridad jurídica, el estado de derecho y en cierto modo la gobernabilidad; se trata de la función de administración de los órganos jurisdiccionales, al crearse los Consejos de la Judicatura».

II. Los Poderes Judiciales a partir de las reformas constitucionales de 1994

Con las reformas constitucionales de 1994 inicia una nueva etapa en la estructura, integración y funciones de los poderes judiciales, tanto federal como estatales, lo que en la administración judicial trajo grandes consecuencias.

Respecto del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el artículo 94 constitucional, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

A partir de este momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra una presencia, como todos sabemos, más clara, más consolidada, como tribunal constitucional en México mientras que el Consejo de la Judicatura Federal asume las funciones de administración y muchas de las no jurisdiccionales que hasta entonces pertenecían a nuestro máximo tribunal.

Se podría decir que, a más de veinte años, las reformas constitucionales a las que nos hemos referido, han acaparado la atención en aspectos como las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales o la facultad de atracción de la misma Corte tratándose de amparos directos o en revisión que cumplan con ciertas características.

A un lado de estos temas, existe otro que también influye en el desarrollo de la justicia mexicana y que ha sido determinante para que los órganos jurisdiccionales puedan cumplir con esas grandes tareas que se les asignaron y de las que depende la seguridad jurídica, el estado de derecho y en cierto modo la

governabilidad; se trata de la función de administración de los órganos jurisdiccionales, al crearse los Consejos de la Judicatura.

La reforma constitucional produjo, como era de esperarse, una reacción en cadena y el órgano legislativo federal expidió una nueva *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* en la que se estableció más claramente la manera en que el Consejo de la Judicatura Federal debe realizar las funciones que ahora se le encomiendan, su forma de actuación en pleno o a través de comisiones, las comisiones que deben ser permanentes, los órganos auxiliares del Consejo, como la Visitaduría, el Instituto de la Judicatura Federal, la Defensoría Pública, el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.

Lo mismo ocurrió en algunos estados, cuya legislatura tuvo la obligación de modificar la Constitución local y emitir o modificar las leyes correspondientes, lo que trajo como consecuencia que la integración de los Poderes Judiciales, y en este punto debe resaltarse no solo la estructura formal organizacional, sino el aspecto de integración personal, pues ahora el Poder Judicial no solo se integra por los jueces y magistrados, sino que también forman parte de él administradores, lo cual implica la creación de diversos vínculos de relación entre lo jurisdiccional y lo administrativo y por ende, la presencia clara de al menos dos modelos de administración, uno pasado y uno actual, así como el esbozo de lo que puede estar por venir en este tema.

La reforma constitucional trajo consigo, no solo el traspaso de facultades que eran hasta entonces privativas de un órgano que en lo jurisdiccional era el

superior, a uno administrativo, con ello la necesaria modificación de la forma en que las funciones administrativas tenían que desarrollarse. Podríamos afirmar, que se crearon oficios dentro de las profesiones, hasta entonces inexistentes en la práctica jurisdiccional mexicana; jueces administradores o administradores jurisdiccionales.

Los Consejos de la Judicatura tienen una forma de integración diversa, en ocasiones solo por miembros del Poder Judicial, pero la mayor parte de las veces por personas seleccionadas y designadas por el legislativo correspondiente o por el ejecutivo competente, al lado de las de extracción judicial. Los profesionales de la justicia tienen que aprender la forma en que se desarrollan de la mejor manera las funciones administrativas y quienes no tienen, por regla general aunque con honrosas excepciones, un contacto profundo y permanente con los órganos jurisdiccionales, están obligados a adentrarse en los recovecos de la justicia para que su conocimiento acerca de la administración rinda frutos en una función que poco a poco adquiere mayor importancia en la sociedad.

Quienes ejercen la función jurisdiccional debieron aprender lo administrativo y quienes saben de administración se obligaban a adentrarse en el mundo jurisdiccional, sobre el que, para colmo de males, parecía que caía un velo de misterio para hacer más difícil su comprensión.

Las funciones jurisdiccionales y administrativas se encuentran, a partir de las citadas reformas constitucionales, claramente diferenciadas por las relaciones entre los órganos jurisdiccionales y los de administración. Es

cierto que poco a poco se van asentando, pero el cambio en la administración era evidente.

«Los Consejos de la Judicatura tienen una forma de integración diversa, en ocasiones solo por miembros del Poder Judicial, pero la mayor parte de las veces por personas seleccionadas y designadas por el legislativo correspondiente o por el ejecutivo competente, al lado de las de extracción judicial. Los profesionales de la justicia tienen que aprender la forma en que se desarrollan de la mejor manera las funciones administrativas y quienes no tienen, por regla general aunque con honrosas excepciones, un contacto profundo y permanente con los órganos jurisdiccionales, están obligados a adentrarse en los recovecos de la justicia para que su conocimiento acerca de la administración rinda frutos en una función que poco a poco adquiere mayor importancia en la sociedad».

En un primer momento de esta evolución las decisiones que se toman en esta forma de administrar son independientes de los órganos jurisdiccionales. Juega un papel importante la consulta que en ocasiones, no siempre, se formula a los titulares de los órganos jurisdiccionales y se basan, desde luego, en el rol que cada uno juega en el Poder Judicial, es decir, si bien deja de existir una decisión de arriba hacia abajo en lo administrativo, se trabajaba con independencia de los órganos jurisdiccionales. Esto permite un cuestionamiento de las decisiones de las autoridades administrativas por parte de éstos, que en ocasiones no conocen la razón por la que una decisión se toma en un sentido y momento determinados, con las características de un acto de administración.

Posteriormente los órganos jurisdiccionales, en su función independiente, actúan en muchas ocasiones sin reconocer la labor de la administración o pensando que ésta no influye en la labor judicial y las decisiones del Consejo son cuestionadas acerca de la utilidad que en el desarrollo de la función puedan tener; sin embargo, las ventajas de las decisiones administrativas son, en general, reconocidas en los órganos jurisdiccionales cuando afectan oficinas que puede considerarse de servicio común a distintos órganos judiciales.

Ejemplo de ello son las oficinas de notificadores y las oficinas de correspondencia común, la cuales permiten, en una especie de economía de escala, reducir tiempos y costos de un aspecto en el trámite de un asunto, lo cual puede ocasionar su más rápida solución,

en el primer caso, al disminuirse los tiempos de notificación a las partes que intervienen en un procedimiento y en el segundo caso, el turno de un asunto a un órgano que ya conoció de la situación para aprovechar su conocimiento y así emitirse una decisión con menor riesgo de incongruencia.

En este caso se advierte una total independencia entre las decisiones administrativas y la función jurisdiccional propiamente dicha, que no debe ser mal entendida ya que puede llevar al fracaso de las decisiones que afecten al todo, si se piensa que se juega en equipos diferentes y no se tiene presente que la finalidad última es responder a las necesidades de justicia de la población.

Hoy en día, no se tiene el contacto directo y conocimiento cabal de cada uno de los jueces y magistrados por parte de los órganos de administración como se tenía hace más de veinte años. El crecimiento de los órganos es algo que impide este tipo de organización, de manera que quienes toman las decisiones administrativas deben hacer mayor uso de datos y tecnología, como una forma de allegarse elementos que les permitan tomar mejores decisiones con un menor riesgo de error.

Con la creación de los órganos de administración de los Poderes Judiciales, sea a nivel federal o estatal, deja de operar la formulación de políticas centralizadas, dando lugar a su formulación de forma descentralizada, es decir, actuando en pleno el órgano de administración o en comisiones, las decisiones se toman por uno u otras, pero en la deliberación, generalmente, se consulta a los órganos jurisdiccionales acerca de lo que se vaya a decidir, estos

envían información u opiniones y, el rol o papel que cada uno juega en el aparato de administración de justicia es lo que define la intervención y la política de administración a tomar.

«... en la actualidad nos encontramos que la utilidad que ha demostrado la administración de los órganos jurisdiccionales en su conjunto, es decir, aquellas decisiones que se deben tomar en el seno del órgano de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, deben tender, a la formación de equipos interdependientes en los que las políticas en cada área no solo tengan la opinión de los órganos judiciales sino una formulación conjunta, esto es, que la elaboración de una decisión se obtenga por colaboración de las áreas inmersas en el sistema y se produzcan basadas en la competencia legal y profesional de quienes intervengan, más que en las relaciones interpersonales, esto conlleva necesariamente a la modernización de los Poderes Judiciales».

III. La modernización como función principal de los Consejo de la Judicatura

Podemos decir, que en la actualidad nos encontramos que la utilidad que ha demostrado la administración de los órganos jurisdiccionales en su conjunto, es decir, aquellas decisiones que se deben tomar en el seno del órgano de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, deben tender, a la formación de equipos interdependientes en los que las políticas en cada área no solo tengan la opinión de los órganos judiciales sino una formulación conjunta, esto es, que la elaboración de una decisión se obtenga por colaboración de las áreas inmersas en el sistema y se produzcan basadas en la competencia legal y profesional de quienes intervengan, más que en las relaciones interpersonales, esto conlleva necesariamente a la modernización de los Poderes Judiciales.

No se trata de la mera formación de comisiones que no den resultados administrativos, sino de verdaderos equipos que aprovechen la estructura actual de los Poderes Judiciales, equipos que tengan la capacidad de jerarquizar los programas que deben desarrollarse, analizar lo que se ha hecho, lo que debe hacerse y la mejor manera de hacerse y así transformar las ideas en realidad.

Para ello, es necesario que estos equipos se concentren en un propósito determinado, con la suficiente apertura para no estar predispuestos a un resultado preciso, esto es, descalificando lo que otras áreas propongan, teniendo un amplio conocimiento del sistema de justicia y particularmente del propósito determinado y, tener en sí, un compromiso

con la innovación para mejorar el servicio que se presta.

«... la modernización de los Poderes Judiciales impone dos retos importantes para el Consejo de la Judicatura Federal, desde mi punto de vista ineludibles, nos referimos a la transparencia y acceso a la información judicial, es decir, un acercamiento entre la actividad jurisdiccional y la sociedad, un reto a la interdependencia, pues es evidente que las decisiones de los grupos de trabajo se ven afectadas por el querer de la sociedad, que es lo que rodea a los jueces y entre los que se encuentran los factores externos que son cuestiones que no provienen del aparato de justicia, y que se refieren a la realidad misma que provoca su actuación, como son la composición social de la comunidad a la que juzga, la circunscripción geográfica en que se asienta ésta, las fuerzas y actividades económicas que actúan en ella, el sistema legal que la rige y la estructura política, entre muchas otras».

Desde luego, el resultado de estos equipos debe medirse a través del tiempo para hacer las correcciones en la política tomada, pero, por lo mismo, los equipos no pueden simplemente formarse y dejar de existir al aplicarse el sistema o decisión tomada, deben permanecer para hacer las adecuaciones a las políticas de administración tomadas.

Precisamente, en la selección de los individuos para el establecimiento de estos equipos de trabajo y en su mantenimiento a través del tiempo, se encuentra un reto para los administradores de la Administración de Justicia, pues los modelos de dependencia e independencia absoluta parece que están desapareciendo, dando lugar a una relación de interdependencia entre el órgano de administración y los órganos jurisdiccionales, y así definir las áreas de oportunidad en la administración de justicia, la mejor manera de resolver los problemas, su seguimiento y evaluación a lo largo del tiempo y su necesaria corrección de darse el caso, todo esto con plena corresponsabilidad entre lo administrativo y lo jurisdiccional.

Por otra parte, la modernización de los Poderes Judiciales impone dos retos importantes para el Consejo de la Judicatura Federal, desde mi punto de vista ineludibles, nos referimos a la transparencia y acceso a la información judicial, es decir, un acercamiento entre la actividad jurisdiccional y la sociedad, un reto a la interdependencia, pues es evidente que las decisiones de los grupos de trabajo se ven afectadas por el querer de la sociedad, que es lo que rodea a los jueces y entre los que se encuentran los factores externos que son cuestiones que no provienen del aparato de justicia, y que

se refieren a la realidad misma que provoca su actuación, como son la composición social de la comunidad a la que juzga, la circunscripción geográfica en que se asienta ésta, las fuerzas y actividades económicas que actúan en ella, el sistema legal que la rige y la estructura política, entre muchas otras⁶.

Así como las decisiones administrativas deben tomar en cuenta la problemática que enfrenta el ejercicio material de la función jurisdiccional de parte de los juzgadores, así también se debe atender a las necesidades de justicia de la sociedad manifestadas por la sociedad misma.

La transparencia en el actuar implica crear conciencia y sobre todo conocimiento de la actividad jurisdiccional, pues no basta que la sociedad conozca lo que hacen los jueces si no tiene donde expresar lo que piensa sobre ellos⁷.

Deben encontrarse vías de diálogo entre la sociedad y la impartición de justicia para que el ejercicio de la jurisdicción sea en beneficio de la comunidad, que teniendo perspectivas diferentes de un mismo problema, encuentran puntos de contacto.

⁶ NIETO CASTILLO, Santiago, «Rendición de cuentas y transparencia como elemento para la persistencia democrática», *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Constitucional y Política*, UNAM, México 2005, p. 400.

⁷ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, María Luisa y ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Juan Pablo, *La transparencia y el derecho de acceso a la información en México*, Editorial Tirant Lo Blanch, México 2015, p. 12.

«El órgano encargado de la administración de los órganos jurisdiccionales, debe tener la capacidad de ser ese punto de encuentro con la sociedad, a través de todo instrumento y medio que le permite tener un canal abierto y permanente para con toda la población.

Otro instrumento idóneo es la difusión de la información estadística judicial, que muestra a través de indicadores judiciales, el estado real de la impartición de justicia, o transmisión de sesiones que permite responder a peticiones de información por particulares, y cuestionamientos sobre cómo funciona el aparato judicial».

El órgano encargado de la administración de los órganos jurisdiccionales, debe tener la capacidad de ser ese punto de encuentro con la sociedad, a través de todo instrumento y medio que le permite tener un canal abierto y permanente para con toda la población.

Otro instrumento idóneo es la difusión de la información estadística judicial, que muestra a través de indicadores judiciales, el estado real de la impartición de justicia, o transmisión de sesiones que permite responder a peticiones de información por particulares, y cuestionamientos sobre cómo funciona el aparato judicial.

El uso de nuevas tecnologías de información y comunicación se ha consolidado como otro medio de acercamiento entre los poderes judiciales y la sociedad, a través del cual es posible prestar servicios a los justiciables, como son los servicios en línea para el trámite electrónico de los juicios, la publicación de las listas de acuerdos en Internet y el seguimiento integral de los asuntos, que pueden ser consultados prácticamente desde cualquier parte del mundo.

Por otra parte, los Consejos de la Judicatura deben impulsar política de modernización en temas tales como atención y apoyo a los impartidores de justicia, a través de la emisión y sistematización de normas, simplificación de procesos administrativos y difusión de buenas prácticas jurisdiccionales, instauración de un sistema conjunto de control de gestión de la actividad judicial y administrativa, detectar áreas de oportunidad, ahorro de recursos administrativos, adecuar las funciones y estructuras para dotar al juzgador de los elementos de información y materiales

que le faciliten su labor e incrementar la capacitación institucional, así como mejorar la infraestructura judicial; pues en gran parte de esto depende que la sociedad mexicana tenga la justicia que espera y merece.

«El uso de tecnologías de la información en la labor jurisdiccional es otra columna que lleva a la modernización de los Poderes Judiciales y a las que los Consejos de la Judicatura deben poner especial atención, pues se han convertido en verdaderas herramientas de trabajo para las y los juzgadores, por lo que se requiere establecer sistemas que permitan el control total del órgano en todo momento y en cualquier lugar, por lo que las infraestructuras informáticas con las que se cuentan deben evolucionar, con visión estratégica de renovación, que contemple interconexión, apertura y coordinación con las instituciones públicas del Estado Mexicano, así como con los ciudadanos».

El uso de tecnologías de la información en la labor jurisdiccional es otra columna que lleva a la modernización de los Poderes Judiciales y a las que los Consejos de la Judicatura deben poner especial atención, pues se han convertido en verdaderas herramientas de trabajo para las y los juzgadores, por lo que se requiere establecer sistemas que permitan el control total del órgano en todo momento y en cualquier lugar, por lo que las infraestructuras informáticas con las que se cuentan deben evolucionar, con visión estratégica de renovación, que contemple interconexión, apertura y coordinación con las instituciones públicas del Estado Mexicano, así como con los ciudadanos.

El reto en tecnología no es la generación de programas sino la comunicación entre los distintos participantes del fenómeno sistema de justicia, lo que no es menor, pues la sociedad demanda una justicia acorde a su época, incorporando tecnología de audio y video para las audiencias como lo exige la oralidad penal y mercantil, con el uso de la firma electrónica, entre otros.

Por otra parte, los Consejos de la Judicatura para impulsar una política judicial de modernidad deben contar con sistemas de gestión integral que concentren todo el seguimiento administrativo, las evaluaciones al desempeño, las inspecciones a los órganos jurisdiccionales, la capacitación y la dotación de equipamiento e infraestructura, de tal manera que los juzgadores tengan una respuesta eficaz y eficiente, pero con absoluto respeto a la autonomía de estos en el dictado de sus resoluciones.

«No debemos olvidar que, en materia de impartición de justicia, el factor que determina que una resolución judicial sea pronta, imparcial, objetiva y, ante todo, apegada a derecho, es el factor humano, sin éste no importa qué tan bastos o restringidos sean los recursos presupuestales o tecnológicos disponibles, no importa cuántas reformas legales o administrativas sean instrumentadas, no importa cuántas acciones de modernización o reorganización sean aplicadas, pues no se alcanzará una justicia satisfactoria para la sociedad».

En cuanto a la conformación de las circunscripciones territoriales, debe impulsarse una política de redistribución por materia la competencia de los órganos con independencia de su coincidencia con la división político-administrativa, esto es, conformarlos bajo criterios que permitan

atender la demanda de justicia en el lugar más cercano en donde se genere.

Conclusión

Estos son algunos de los grandes retos que presenta la planeación de la función jurisdiccional en el Estado Mexicano para modernizar a los Poderes Judiciales, por ende, debe ser entendida como una herramienta que permite anticipar las condiciones operativas que serán necesarias en el mediano y largo plazo, pero siempre, con base en las condiciones actuales y en las tendencias históricas, es decir, debe conjuntar información de diversa naturaleza, y no solo la referida a la mera demanda del servicio.

Así, será necesario conocer, cuando menos en un nivel estimativo y con un alto grado de certidumbre, el costo presupuestal de cada acción futura, la infraestructura mobiliaria e inmobiliaria necesarias, las plataformas tecnológicas requeridas, pero sobretodo, las actitudes y aptitudes de los juzgadores, es decir, su desempeño mismo.

No debemos olvidar que, en materia de impartición de justicia, el factor que determina que una resolución judicial sea pronta, imparcial, objetiva y, ante todo, apegada a derecho, es el factor humano, sin éste no importa qué tan bastos o restringidos sean los recursos presupuestales o tecnológicos disponibles, no importa cuántas reformas legales o administrativas sean instrumentadas, no importa cuántas acciones de modernización o reorganización sean aplicadas, pues no se alcanzará una justicia satisfactoria para la sociedad.

Dentro del sistema de impartición de justicia, el factor determinante que hace posible que se cumplan los objetivos

institucionales y valores constitucionales es el que integran los juzgadores. En la medida en que éstos alcancen un nivel de excelencia en su actuación cotidiana, en esa misma medida la justicia cumplirá con su objetivo social, pues a mejor justicia, mayor resolución de la problemática social.

La planeación judicial constituye la mejor herramienta para que los Poderes Judiciales interactúen de una manera eficiente con la sociedad, ya que ante una mayor demanda de justicia, o una eventual transformación de las características de la justicia demandada, las instituciones deben contar con la suficiente flexibilidad en su organización y en sus sistemas operativos para dar una respuesta adecuada, suficiente y oportuna.

Conocer la transformación cuantitativa y cualitativa de las demandas de justicia permite prever, con un alto grado de certidumbre, cómo serán las demandas futuras y qué debe hacer la institución para atenderlas, en tiempo y forma y sin menoscabo de la calidad de las resoluciones.

La planeación, como una respuesta a la dinámica de la sociedad, como un sistema, debe mantener una evolución permanente, siempre cambiante. Muy atrás han quedado los tiempos en que se aceptaba que la justicia era lenta, oscura, lejana, incomprensible, injusta, ahora, la sociedad exige que la justicia que demanda sea clara, nítida, transparente, oportuna, confiable, predecible.

La sociedad necesita, sobre todo, confiar en las instituciones que le brindan justicia, y la única manera de lograrlo es

conociendo cómo trabaja, cómo funciona, cómo imparte justicia.

La impartición y administración de justicia debe ser sensible y perceptiva ante el sentir social, al fin y al cabo, los poderes judiciales de los mexicanos están destinados a ellos, sin olvidar que son producto de una larga evolución social e histórica.

«La sociedad necesita, sobre todo, confiar en las instituciones que le brindan justicia, y la única manera de lograrlo es conociendo cómo trabaja, cómo funciona, cómo imparte justicia. La impartición y administración de justicia debe ser sensible y perceptiva ante el sentir social, al fin y al cabo, los poderes judiciales de los mexicanos están destinados a ellos, sin olvidar que son producto de una larga evolución social e histórica».

Fuentes consultadas

Bibliografía

- GASCÓN ABELLÁN, Marina, *Interpretación de la Constitucional: ¿Gobierno de los jueces?*, Problemas Constitucionales Contemporáneos, Editorial Fontamara, México 2017.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Editorial Oxford, México 1996.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, María Luisa y ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Juan Pablo, *La transparencia y el derecho de acceso a la información en México*, Editorial Tirant Lo Blanch, México 2015 y *el derecho de acceso a la información en México*, México, Editorial Tirant Lo Blanch, 2015.
- HERNÁNDEZ RAMÍREZ, José Luis, «Los retos de la justicia en los albores del siglo XXI», *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, N° 1, 1997/1997, ISSN 1575-7382, España 1997.
- NIETO CASTILLO, Santiago, «Rendición de cuentas y transparencia como elemento para la persistencia democrática», *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Constitucional y Política*, UNAM, México 2005.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, Editorial Oxford University Press, México 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 2004.

LA INCORPORACIÓN DE LOS PLENOS REGIONALES, COMO ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



Ricardo PAREDES CALDERÓN*

SUMARIO: Introducción; I. Algunos antecedentes de la reforma analizada; II. La materia designada a los Plenos Regionales; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

La conocida reforma *con y para el Poder Judicial de la Federación* implicará una de las mayores transformaciones en la rama legal para este organismo desde la realizada en 1994; sin lugar a dudas, conllevará una serie de retos en su implementación, pero fungirá como un elemento que permitirá mejorar el servicio de la impartición de justicia. Uno de los aspectos que contempla es la integración y creación de los Plenos Regionales, órganos que ayudarán a despresurizar las cargas de trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para contribuir a su fortalecimiento como Tribunal Constitucional.

* Licenciatura en *Derecho* y Maestría en *Ciencias Penales* por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestría en *Derechos Humanos, Impartición de Justicia y Género*, por el Instituto de la Judicatura Federal; y Doctorado en *Derecho Penal*, por el Centro de Estudios Superiores de Ciencias Jurídicas y Criminológicas. Cuenta con una carrera judicial de treinta años dentro del Poder Judicial de la Federación, ocupando el cargo de Juez de Distrito en Materia Penal y de Procesos Penales Federales del año 2000 al 2004, última fecha desde la que se desempeña como Magistrado de Circuito. En la actualidad, es integrante del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Abstract

The well-known reform with and for the Judiciary of the Federation will involve one of the greatest transformations in the legal branch for this body since 1994; without a doubt, it will entail a number of challenges, in its implementation, but it will serve as an element that will improve the service of the delivery of justice. One of the aspects it contemplates is the integration and creation of the Regional Plenaries, bodies that will help to depressurize the workloads of the Supreme Court of Justice, to contribute to its strengthening as a Constitutional Court.

Palabras Clave

Reforma constitucional *con y para el Poder Judicial de la Federación*; Plenos Regionales; Contradicción de Criterios; Conflictos Competenciales.

Introducción**La importancia de los Tribunales Judiciales como último freno al poder político: los garantes de los derechos humanos**

Poner en la mesa del debate político —y en la agenda de la labor legislativa— una reforma al Poder Judicial solo puede llevar a dos posibles caminos, igualmente relevantes para la democracia.

El primero es aquél en que se consolida al Estado de Derecho, pues se salvaguarda la independencia judicial, se eficiente la impartición de justicia, se apuesta a la accesibilidad de las vías judiciales disponibles, se fortalece la capacitación y profesionalismo de los impartidores de justicia y de los funcionarios judiciales.

El segundo camino, por el contrario, es caracterizado principalmente por la

disminución a la autonomía judicial, buscando socavar las garantías del tercero imparcial o mediante establecimiento de figuras institucionales que tenga un efecto amedrentador, lo que implica una amenaza a los postulados más básicos de las constituciones modernas; esto es, el principio de *división de poderes*.

Ambos caminos revisten de un interés vital porque en esas reformas no solo está en juego un diseño institucional, que tal vez pudiera parecer ajeno o irrelevante a la vida diaria de la mayoría de la ciudadanía, sino que, en realidad, lo que este tipo de iniciativas suele tocar en su trasfondo es justamente la protección judicial a los derechos humanos de todos los integrantes de la sociedad.

La relación entre tribunales y derechos es centenaria. Para muestra de ello, vale la pena recordar la historia que involucraba un poderoso Rey de nombre Federico, quien tuvo un desencuentro con un humilde campesino que, justamente, poseía un molino cerca del palacio del monarca.

Tal como narra la historia, un día, el Rey Federico, harto de escuchar el ruido del molino que además de molestarlo a él, hacía menos gratas las fiestas que celebraba, ordenó reunirse con el propietario para llegar a un acuerdo.

De este modo, el molinero acudió al palacio y, a pesar de los intentos del monarca para negociar una compra de la maquinaria, el humilde hombre se negó en acceder y, consecuentemente, el Rey Federico le amenazó con destruirlo.

Si bien, hay una importante cantidad de versiones, todas guardan en común que la controversia fue sometida a los tribunales de Berlín que terminaron por

darle la razón al molinero, lo que obligó al monarca a abstenerse de perturbar la propiedad del campesino.

Este cuento acuñó una conocida frase, utilizada hasta hoy en nuestros días: ¡aún hay jueces en Berlín! Sencilla expresión pero sumamente significativa de la labor judicial.

En esa línea, José ESTEVE PARDO refiere que, dada la gran difusión del cuento, el lema anterior se presenta «como uno de sus mayores logros: el Estado de Derecho, la sujeción del poder público a la ley y al Derecho, que solo se garantiza y hace efectiva al reconocer el control de su actuación por los tribunales de justicia»¹.

Una segunda referencia en torno al tema, es el conocido ensayo de Alexander HAMILTON publicado en el número 78 de *El Federalista*². En la mencionada disertación, uno de los padres fundadores de los Estados Unidos de América dio las razones por las que debía otorgarse a los Tribunales Federales norteamericanos la atribución para proteger la Constitución estadounidense, así como las garantías que debían asistir a los jueces federales para llevar a buen puerto la encomienda encargada.

Recuperando la difundida descripción de HAMILTON, sobre el Poder Judicial, como la rama del poder menos peligrosa (*the least dangerous branch*), Alexander BICKEL emprendió la tarea de «defender la función del Tribunal Supremo, como órgano de control de

constitucionalidad»³, si bien, sus principales posiciones se encaminaron a demostrar que las virtudes pasivas de los jueces, que resuelven asuntos en el seno de un órgano jurisdiccional y político, son sumamente trascendentes para afianzar su papel de educador para la sociedad⁴.

³ ARBOS, Xavier, «De Wechsler a Bickel. Un episodio de la doctrina constitucional norteamericana», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N. 44, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1995, p. 285.

⁴ En este aspecto, conviene recordar que la conocida dificultad contra-mayoritaria de BICKEL también ha sido objeto de críticas sobre su pertinencia o no en el desempeño de las funciones jurisdiccionales.

Lo anterior, porque el citado autor considera que la posibilidad de los jueces de invalidar decisiones adoptadas por autoridades, popularmente electas, es una anomalía de la democracia norteamericana, que a la par, se grava por el carácter antidemocrático de los nombramientos judiciales.

Sin embargo, una cuestión que vale la pena recordar es la reflexión que, en torno al tema, realizó Rodolfo VÁZQUEZ quien, al momento de cuestionarse como esta idea contra-mayoritaria (ligada al Poder Judicial), se relaciona con la protección de los derechos humanos.

En ese orden, el citado teórico, previo a realizar una exposición la postura y sus críticas, concluye: «A la pregunta: ¿cuál es el grado de deferencia hacia el legislador por parte del órgano encargado del control? Respondemos: si partimos de la defensa de una democracia sustantiva “débil” y entendemos que el puro y simple mayoritarismo, que niega toda precondición de la democracia, resulta totalmente implausible; si distinguimos entre el ámbito de lo privado y lo público y situamos en un coto vedado los derechos derivados de la autonomía personal; si entendemos que los derechos de participación política suponen una precondición fundamental que es el derecho a no ser

¹ ESTEVE PARDO, José, *Hay Jueces en Berlín. Un cuento sobre el control judicial del poder*, Marcial Pons, Madrid 2020, p. 12.

² HAMILTON, Alexander, *et al.*, *The Federalist Papers*, Signet Classics, Washington 2003, p. 607.

Finalmente, una última reflexión sobre el papel de la judicatura en las sociedades contemporáneas, la encontramos en de Stephen BREYER⁵, Juez Asociado de la Corte Suprema de los Estados Unidos quien, en términos generales, señaló que una de las principales objeciones a la labor que realizan los operadores judiciales tiene que ver con la casi exclusiva facultad de ser los intérpretes de las normas constitucionales.

No obstante, señala el autor, que el control constitucional funciona como límite a las acciones emprendidas por los otros poderes que, además, garantiza al gobierno de las leyes y no de los hombres.

En ese sentido, el emblemático caso *Marbury vs. Madison* reafirma que «el fundamento de las libertades civiles

consiste en el derecho de toda persona a invocar la protección de la ley cuando sus derechos son vulnerados». De tal suerte que, ahí nace el papel de los tribunales — e, indefectiblemente, de los jueces—, como vía de defensa para la vigencia de los derechos humanos.

Entonces, luego de exponer la importancia y trascendencia del Poder Judicial en los sistemas de gobierno contemporáneos —de índole democrático, claro está—, es necesario incentivar el diálogo, la discusión y, sobre todo, el conocimiento de la propuesta de reforma judicial que actualmente se gesta.

Teniendo en claro, como antecedente directo mexicano, en 1994 se dio un gran paso a la consolidación del sistema judicial. Fue así porque en la anualidad indicada se introdujeron una serie de reformas constitucionales y legales para modernizar al Poder Judicial —sobre todo al Federal—, constituyéndolo como un auténtico poder autónomo, símbolo de *contrapeso* en la democracia de nuestro país.

A pesar de lo anterior, no debemos perder de vista que el Derecho, al ser una ciencia social, está sujeto a una serie de cambios constantes que derivan, precisamente, de su adaptación frente a los fenómenos que convergen en cada una de las sociedades; con lo cual, su mutación debe ser inevitable, si se pretende dar una solución eficaz a las problemáticas que se configuran en un tiempo y lugar determinados.

Situación que, en nuestro país, no escapa, ya que la práctica judicial que se ha extendido a más de 20 años, desde ese cambio paradigmático, ha advertido una serie de transformaciones importantes que merecen la pena ser tomadas en

*discriminado; y entendemos que tales derechos debemos atrincherarlos constitucionalmente para hacer posible el proceso democrático, entonces la custodia de los mismos supone — con una comprensión adecuada de la independencia judicial— un control judicial rígido y una intervención activa de los jueces que con base en ella, favorezca, ahora sí, el diálogo institucional incrementando la calidad deliberativa de los procesos de decisión y haciendo ver a la mayoría el peso de razones o puntos de vista que no ha sabido tomar en cuenta, o contradicciones y puntos débiles en la fundamentación de sus decisiones». Cfr. VÁZQUEZ, Rodolfo, «Justicia constitucional, derechos humanos y argumento contramayoritario», Anales de la Cátedra Francisco Suárez (ACFS), *Revista de Filosofía Jurídica y Política*, N. 44, Universidad de Granada, Granada 2010.*

⁵ BREYER, Stephen, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*, Trad. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Fondo de Cultura Económica, México 2017, p. 40.

cuenta para estar en posibilidad de brindar, a los justiciables, una mejor atención proveniente de la esfera judicial.

Atento a ello, el presente artículo busca posicionar un debate que no ha sido materia de un pronunciamiento exhaustivo —al existir otros del mismo orden pero con más reflectores— que trascenderá al ámbito de la impartición de justicia diaria y, que sin dudas, tiene un impacto trascendente, en la forma en que se han desempeñado las funciones judiciales, en el ámbito federal; en este caso, la materia de las presentes líneas será la incorporación de los Plenos Regionales, como nuevo órgano integrante del Poder Judicial de la Federación.

Tomando en cuenta el contexto que antecede, para una mejor comprensión sobre el tema y para estar en aptitud de asumir una postura, en relación con la temática analizada, en apartados posteriores, nos ocuparemos de dilucidar distintos aspectos.

Como primer punto, haremos referencia a los motivos que impulsaron la incorporación de los órganos indicados, como una solución a diversas problemáticas detectadas con el actual funcionamiento del Poder Judicial de la Federación (I).

Posteriormente, nos ocuparemos de realizar un breve análisis sobre la materia que será competencia de los Plenos Regionales (II); esto es, las *Contradicciones de Criterios (II.A.)* y los *Conflictos Competenciales (II.B.)*.

Teniendo como referencia los elementos destacados, expondremos un posicionamiento sobre las propuestas que son materia de la actual reforma judicial;

hoy en día⁶, ya aprobada por el Congreso de la Unión, esto es, por la Cámara de Senadores y de Diputados.

I. Algunos antecedentes de la reforma analizada

El 25 de febrero de 2020⁷, en la Cámara de Diputados⁸, el actual Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea presentó ante los miembros de la Mesa Directiva, coordinadores parlamentarios y presidentes de Comisiones, el proyecto de *Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*.

En relación con la propuesta presentada, el actual Ministro Presidente

⁶ Únicamente como referencia, el presente artículo fue enviado para su publicación en enero de 2021.

⁷ Para una referencia directa, consúltese CÁMARA DE DIPUTADOS, *Presentación de Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*, 25 de febrero de 2020, [Video], Youtube, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0icLwD5dHZY>, consultada en: 2021-01-07.

⁸ Se hace la precisión que el proceso legislativo, constitucional y formalmente hablando, comenzó ante la Cámara de Senadores, la cual fungió como el órgano de origen. Lo anterior, en la medida que el 19 de febrero de 2020, a través de atento oficio de la Secretaría de Gobernación, se remitió a dicha Cámara una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Carta Magna, relativos al Poder Judicial de la Federación, suscrita por el Titular del Ejecutivo Federal.

A pesar de lo anterior, la presentación de dicha reforma, en audiencia pública, por parte del actual Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en comparecencia ante la Cámara de Diputados, como se precisa en el cuerpo del texto.

refirió que fue producto de un diagnóstico interno del Poder Judicial de la Federación, en el que se detectaron una serie de problemas relacionados, entre otros, con la calidad en la administración de justicia.

Motivo de lo anterior, la reforma se gestionó como una apuesta institucional para la renovación y avance, en el ámbito federal, del Poder Judicial. En ese sentido, referido funcionario fue enfático en aclarar que, de modo alguno, se pretende socavar la autonomía e independencia de la institución.

Por el contrario, la intención primordial es fortalecer la labor jurisdiccional y, como lo refirió el actual Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, representa «un profundo acto de respeto a la división de poderes y a la independencia judicial»⁹.

Continuando con su discurso, precisó que la propuesta se trataba de un proyecto ambicioso que sería el soporte de un nuevo paradigma para la administración de justicia, en aras no solo de la modernización de las tareas y actividades jurisdiccionales sino, principalmente, de construir puentes con la ciudadanía, con el ánimo de mostrar una mayor cercanía con las y los justiciables. De modo que, se presente como una herramienta que permita mejorar la consolidación del Poder Judicial, como un actor destacado de la transformación del país.

Uno de los puntos centrales, en la reforma analizada fue el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

aspecto que destacamos porque, como se verá, constituye una de las razones que motivaron la creación de los Plenos Regionales, al menos indirectamente.

Sobre esta temática, la iniciativa de reforma destacó que, a lo largo de los 25 años (desde 1994), en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se constituyó como Tribunal Constitucional, existe una gran cantidad de asuntos y temas que no deberían ser analizados por este órgano, por tratarse de aspectos estrictamente —o, en el fondo— relacionados con mera legalidad.

«... la reforma se gestionó como una apuesta institucional para la renovación y avance, en el ámbito federal, del Poder Judicial. En ese sentido, referido funcionario fue enfático en aclarar que, de modo alguno, se pretende socavar la autonomía e independencia de la institución.

Por el contrario, la intención primordial es fortalecer la labor jurisdiccional y, como lo refirió el actual Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, representa “un profundo acto de respeto a la división de poderes y a la independencia judicial”».

⁹ ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo), *La reforma constitucional a la justicia federal*, Grupo Milenio, México, Ciudad de México 2020, 8 de diciembre de 2020, (en su versión digital).

En efecto, se precisó que, tal como sucede en otros Tribunales Constitucionales a nivel regional e internacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en nuestro país, debe enfocarse única y exclusivamente en asuntos que tengan, efectivamente, una relevancia constitucional.

En palabras del Ministro Presidente, este fortalecimiento busca «robustecer el rol de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, para que pueda interpretar y defender con más fuerza y con más eficacia, los derechos y las instituciones que nuestra Constitución establece». Y con ello, continuó explicando el funcionario público referido, «se busca que la Corte conozca de menos asuntos y que se concentre en el dictado de sentencias más sólidas y mejor argumentadas, que tengan un impacto más estructural en nuestro ordenamiento. Que más personas puedan beneficiarse de los criterios del Alto Tribunal y que la doctrina constitucional y las metodologías para la adjudicación de los derechos humanos permeen a la labor cotidiana de todos los operadores jurídicos»¹⁰.

Debiendo tener presente que la afirmación anterior, de modo alguno, implica socavar o minimizar los aspectos relacionados con la legalidad; sin embargo, esta tarea no debe ser materia del Alto Tribunal, dada su naturaleza de órgano estrictamente constitucional.

Hecha esta breve puntualización y entrando a la materia del artículo, tenemos que entre las propuestas que trae la reforma judicial, se encuentra la creación de los Plenos Regionales. Sobre la

incorporación de este órgano, al Poder Judicial Federal, tenemos lo siguiente:

- La integración de los Plenos Regionales —que, a su vez traerá aparejada la desaparición de los Plenos de Circuito— tiene como objetivo dotarlos de facultades para la resolución Contradicciones de Criterios —en lo que será su nueva denominación— y Conflictos Competenciales, que tengan lugar respecto a la pluralidad de circuitos, donde ejerzan jurisdicción.

En atención a lo anterior, se propone la modificación de diversos artículos de la Constitución Federal y de diversos cuerpos legales, para reconocer expresamente a estos órganos regionales «como depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación».

Con la precisión que su competencia territorial abarcará varios circuitos, con la puntualización que corresponderá al Consejo de la Judicatura Federal determinar los límites territoriales de las respectivas regiones jurisdiccionales.

- La integración de los Plenos Regionales se conformará por tres Magistrados ratificados que estarán en el cargo durante tres años¹¹, con la posibilidad de ser nuevamente designados para un segundo periodo, con la misma duración.

¹⁰ *Ídem*.

¹¹ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 12 de febrero de 2020, Ciudad de México, México 2020.

- Una última circunstancia que se encuentra, indirectamente, relacionada con el funcionamiento de los Plenos Regionales consiste en el abandono de las Contradicciones de Tesis y, en su lugar, la adopción de la figura de las Contradicciones de Criterios.

«La integración de los Plenos Regionales —que, a su vez traerá aparejada la desaparición de los Plenos de Circuito— tiene como objetivo dotarlos de facultades para la resolución Contradicciones de Criterios —en lo que será su nueva denominación— y Conflictos Competenciales, que tengan lugar respecto a la pluralidad de circuitos, donde ejerzan jurisdicción.

En atención a lo anterior, se propone la modificación de diversos artículos de la Constitución Federal y de diversos cuerpos legales, para reconocer expresamente a estos órganos regionales “como depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación”».

Aunado a ello, también resulta ilustrativo retomar algunos posicionamientos que tuvieron lugar durante el desarrollo del *Parlamento Abierto*, en la Cámara Alta (de Senadores), a propósito de la reforma en estudio¹².

En efecto, el Magistrado de Circuito y Consejero de la Judicatura Federal Sergio GONZÁLEZ BERNABÉ, sobre este punto, refirió que:

- En principio, la función que han desempeñado los Plenos de Circuito constituyó una valiosa experiencia que ha logrado fortalecer la seguridad jurídica de las y los justiciables, así como la inmediatez en la resolución de los criterios en contradicción.
- Es por ello, que la intención de los Plenos Regionales es, precisamente, optimizar los avances que han generado los órganos indicados pues, al ampliar el ámbito competencial en razón del territorio, permitirá que las

¹² Para una mayor información, remítase a: CÁMARA DE SENADORES, *Versión estenográfica de la mesa 1 y 2. Decisiones judiciales, del Parlamento Abierto a Distancia respecto a la Reforma para y por el Poder Judicial*, 23 de noviembre de 2020, Ciudad de México, México 2020, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/49751-version-estenografica-de-la-mesa-2-decisiones-judiciales-del-parlamento-abierto-a-distancia-respecto-a-la-reforma-para-y-por-el-poder-judicial.html>], consultada en: 2021-01-07, y <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/49748-version-estenografica-de-la-mesa-1-aspectos-funcionales-del-poder-judicial-del-parlamento-abierto-a-distancia-respecto-a-la-reforma-para-y-por-el-poder-judicial.html>], consultada en: 2021-01-07.

regiones se conformen por diversos circuitos.

- Aunado a ello, precisó que otra ventaja de este diseño institucional, consiste en lograr el equilibrio de las cargas de trabajo en los diferentes circuitos judiciales, pues «basta una simple revisión estadística a los asuntos resueltos en los diferentes Plenos de Circuito para [advertir] diferencias».

Como ejemplo de lo anterior refirió que los asuntos resueltos por los Plenos especializados, con residencia en la Ciudad de México, rondan anualmente en más de 50 Contradicciones de Tesis, mientras que en otros circuitos, el máximo de asuntos que conocen asciende a dos o tres, en el mismo periodo.

- Agregó que otra ventaja de este modelo radica en el aprovechamiento de los medios tecnológicos en la resolución de los asuntos de su competencia, puesto que los integrantes de los Plenos Regionales podrán dar respuesta a las controversias sometidas a su jurisdicción, sin necesidad que se trasladen a una sede en particular, en virtud de la posibilidad de realizar las respectivas sesiones vía remota, es decir, a través de videoconferencias, lo que implicaría una mayor optimización de los recursos con los que cuenta el Poder Judicial de la Federación.

Abonando a lo anterior, en la intervención del Secretario Ejecutivo del Consejo de la Judicatura Federal, Arturo GUERRERO ZAZUETA, señaló que:

- La sustitución de los Plenos de Circuito por Plenos Regionales es de suma pertinencia, tomando en cuenta que, actualmente existen 51 Plenos de Circuito, por lo que esta figura contribuiría a disminuir, de manera importante, la notoria disparidad de criterios existentes hoy en día.

Aspecto que, necesariamente, contribuirá al fortalecimiento de la seguridad jurídica y que redundará en beneficio de la ciudadanía, debido que, actualmente, al existir una gran cantidad de Plenos de Circuito, el objetivo de dotar de certeza jurídica a las y los justiciables está lejos de ser una realidad.

- La operatividad de los Plenos de Circuito resulta un tanto *ineficiente*, no solo por el tema de la disparidad de trabajo, sino —también— por la cantidad de miembros que los integran. Por ejemplo, hay Plenos de Circuito que se conforman por más de 20 Magistradas y Magistrados.

Aunado a que, su funcionamiento, al constituirse mediante una integración rotativa, en la cual los titulares no están vinculados por el criterio o posicionamiento de sus respectivos tribunales, ha generado que prevalezca una perspectiva que resulta minoritaria o disidente, poniendo de manifiesto lo problemático de su operatividad y disminuyendo la posibilidad real de depurar criterios.

- Otra razón que resulta relevante para la instalación de los Plenos Regionales versa, precisamente, en que, a partir de las integraciones definidas y no rotativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá

una posibilidad real de delegar mayores facultades a estos órganos jurisdiccionales.

Tomando en cuenta que las problemáticas jurídicas, en términos generales, versan exclusivamente sobre cuestiones de mera legalidad.

- Finalmente, destacó que esta propuesta permitirá que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda *afianzar* su labor como Tribunal Constitucional —tarea que inició, a partir de la reforma constitucional de 1994— porque le permitirá prestar mayor atención a «los casos que entrañan el desarrollo de los alcances de un derecho humano».

Contexto que se traduce en un mayor estudio, tanto en cuestiones de tiempo, como de profundidad; lo que innegablemente contribuirá, como ya se precisó, al dictado de sentencias más sólidas y mejor argumentadas, en temáticas de relevancia constitucional.

Por último, se resalta la intervención de Ricardo Antonio SILVA DÍAZ, anteriormente Secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y actual Rector de la Escuela Libre de Derecho quien, en lo relevante a la materia en estudio, manifestó que:

- La reforma constitucional, en particular, al artículo 94 tiene como principal objetivo reformular el régimen jurisprudencial y el sistema de precedentes. En ese sentido, entre las modificaciones que se proponen para lograrlo, se tiene la instauración de Plenos Regionales.

- Destacó que la figura de los Plenos Regionales es una reacción —entendida en términos institucionales— a lo que se ha reflejado —y, evidentemente, regulado— en el funcionamiento de los Plenos de Circuito.

Lo anterior, en la medida que, durante los siete años de experiencia —que han conllevado el establecimiento de los órganos mencionados en último término—, permitió reevaluar un mecanismo que fue concebido para la resolución de problemáticas en específico.

Esto es, la uniformidad de las decisiones adoptadas en los distintos circuitos que integran el país y, sobre todo, la descarga de asuntos que suelen llegar al Máximo Tribunal que, por regla general, atienden a aspectos de mera legalidad.

- Añadió que, para optimizar el desarrollo de las funciones jurisdiccionales de los Plenos Regionales, será imperativo atender a una regulación muy exhaustiva, principalmente constitucional; de modo que, será necesario prever con mucha claridad los nuevos elementos esenciales que distinguen a estos Tribunales Regionales, con la única intención de evitar caer en los mismos vicios institucionales que tuvieron lugar en los Plenos de Circuito y que la reforma pretende corregir.

En ese orden de ideas, consideró que, si bien, es fundamental que los Plenos Regionales sean reconocidos como parte del entramado institucional del Poder Judicial de la Federación, esto resultaría insuficiente si no se fija, desde

el texto constitucional, su naturaleza y límites, que en otras palabras, significa que la propia Constitución Federal señale, de manera clara, la cantidad de Plenos Regionales que existirán, el número de integrantes que los conformarían y, contrario a la práctica, evitar delegar estas consideraciones de especial relevancia a los acuerdos generales que, «de alguna u otra forma puedan incidir o cambiar la naturaleza de lo que se está buscando solucionar, a nivel constitucional».

La propuesta presentada, se discutió y aprobó, por el Pleno del Senado de la República, el 27 de noviembre de 2020.

Posteriormente, el 01 de diciembre de 2020, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibió, de la Cámara de Senadores, la Minuta con Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Federal, relativos al Poder Judicial de la Federación.

El 7 siguiente, en formato de videoconferencia, se llevó a cabo un diálogo de *Parlamento Abierto*¹³ con diversos ciudadanos integrantes de la judicatura¹⁴ y del sector académico y de la

¹³ Para una referencia directa, consúltese CÁMARA DE DIPUTADOS, *Parlamento Abierto sobre reformas al Poder Judicial de la Federación*, 07 de diciembre de 2020, [Video], Youtube, disponible en: [\[https://www.youtube.com/watch?v=l8J2AS3eV_Sq&feature=youtu.be\]](https://www.youtube.com/watch?v=l8J2AS3eV_Sq&feature=youtu.be), consultada en: 2021-01-07.

¹⁴ Alejandro Sergio GONZÁLEZ BERNABÉ (Consejero de la Judicatura Federal), Arturo GUERRERO ZAZUETA (Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal), Fabiana ESTRADA TENA (Coordinadora de Asesores de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y José Alfonso MONTALVO MARTÍNEZ (Magistrado de Circuito).

sociedad civil¹⁵. Sin que resulte necesario hacer referencia expresa a los argumentos que se ventilaron en el mismo pues, para el tema que nos ocupa, han sido precisados en los puntos que anteceden.

«... si bien, es fundamental que los Plenos Regionales sean reconocidos como parte del entramado institucional del Poder Judicial de la Federación, esto resultaría insuficiente si no se fija, desde el texto constitucional, su naturaleza y límites, que en otras palabras, significa que la propia Constitución Federal señale, de manera clara, la cantidad de Plenos Regionales que existirán, el número de integrantes que los conformarían y, contrario a la práctica, evitar delegar estas consideraciones de especial relevancia a los acuerdos generales que, “de alguna u otra forma puedan incidir o cambiar la naturaleza de lo que se está buscando solucionar, a nivel constitucional”».

¹⁵ Francisca María POU GIMÉNEZ (ITAM), Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ (UNAM), Laurence PANTIN (México Evalúa), Miguel CARBONELL (UNAM).

Luego de ser discutida la propuesta indicada, el 14 de diciembre de 2020, por mayoría calificada de votos, la Cámara de Diputados en lo general y en lo particular, aprobó el dictamen a la minuta que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Federal y lo remitió a las legislaturas de las entidades federativas, para los efectos del artículo 135 de la Carta Magna (para su eventual aprobación).

Ahora bien, con las referencias anteriores, es claro que la principal función que desempeñaran los Plenos Regionales consistirá en la resolución de las, todavía hoy, Contradicciones de Tesis, así como de los Conflictos Competenciales.

De modo que, previo a emitir una opinión sobre el tema en particular, se estima útil realizar un repaso sucinto, sobre ambas figuras, que permita al lector identificar con mayor simplicidad la materia competencial de los Plenos Regionales.

II. La materia designada a los Plenos Regionales

Como lo hemos precisado, la propuesta competencial que se pretende definir, a favor de los Plenos Regionales, consiste en la resolución de dos tipos de asuntos:

- Contradicciones de Tesis —en lo que será su nueva terminología como *Contradicción de Criterios*—.
- Conflictos Competenciales.

Para facilitar la comprensión de ambas figuras, se propone realizar un estudio, en lo individual.

II.A. Contradicciones de Tesis —o *Contradicción de Criterios*—.

Esta clase de asuntos se incorporó al sistema jurídico mexicano, como un mecanismo para la unificación de criterios discrepantes, sustentados entre distintos órganos encargados de generar criterios vinculantes para diversas autoridades jurisdiccionales, en términos de la *Ley de Amparo*, como es el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito.

La incorporación de este tipo de asuntos ha sido atípica y ha tenido un desarrollo particular, dentro de nuestro sistema constitucional; debiendo aclarar que, en sus orígenes, no fue concebida como una vía para la creación de jurisprudencia; sin embargo, esa atribución fue otorgada posteriormente.

Antes de referirnos a las cuestiones históricas de la institución en estudio, se recuerdan algunas conceptualizaciones sobre la figura. Al respecto, Raúl CHÁVEZ define a la Contradicción de Tesis como la «forma o sistema de integración de jurisprudencia, cuya finalidad es preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer»¹⁶.

Para CARRANCO ZÚÑIGA, este tipo de asuntos, se entienden como:

[L]a interpretación realizada por diversos órganos del Poder Judicial de la Federación, en asuntos iguales o similares, dentro de un mismo plano, en forma contraria. Los dispositivos legales interpretados pueden ser distintos, siempre y cuando la cuestión

¹⁶ CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Diccionario Práctico de Derecho*, Editorial Porrúa, México 2009, p. 60.

jurídica sea esencialmente igual y se adopten criterios discrepantes¹⁷.

Ahora bien, respecto a sus raíces históricas, Santiago NIETO¹⁸ menciona que, uno de los más importantes antecedentes, de este tipo de asuntos, es la reforma constitucional de 19 de febrero de 1951, a la fracción XIII, del artículo 107, en la que se recogería la institución de la *jurisprudencia*, en el texto constitucional.

En ese sentido, señala el autor, en la iniciativa de reforma constitucional, el Poder Reformador justificó la pertinencia de su incorporación «por ser fuente del derecho la jurisprudencia, lo cual explica el carácter de obligatoriedad que le corresponde igualmente que, a los mandatos legales, debiendo ser por ello acatada»¹⁹.

Ahora bien, es aquí donde la figura en estudio cobra importante relevancia pues, precisamente, la reforma constitucional indicada, puso en la mesa de discusión la urgencia de establecer un mecanismo que permitiera la unificación de criterios discordantes, con la precisión que esta vía no implicaría la modificación de asuntos resueltos —aspecto que subsiste hasta hoy en nuestros días—.

Tarea que tendría por objeto la finalidad de establecer, por un lado, criterios obligatorios y, por el otro, dotar de

seguridad jurídica a los usuarios del sistema de impartición de justicia.

Un segundo momento, de acuerdo con José SATURNINO SUERO, tuvo lugar el 15 de enero de 1988, fecha en que se realizaron diversas modificaciones a la abrogada *Ley de Amparo*, con la finalidad de establecer mayor congruencia entre la legislación reglamentaria y la Constitución Federal. Entre las modificaciones que destaca el autor, se encuentran las siguientes:

- Eliminación del párrafo final, del artículo 192, que se refería a las ejecutorias sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes de los Estados.
- La regulación de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, con el especial énfasis en la posibilidad que, cada uno de ellos, está legitimado para establecer su propia jurisprudencia.
- La derogación los artículos 194 bis y 195 bis, relativos a la publicación de tesis, la modificación e interrupción de jurisprudencia y la denuncia de Contradicción de Tesis.
- El artículo 196 creó el sistema que posibilitó las correcciones de los criterios discordantes, entre los Tribunales Colegiados de Circuito.
- Finalmente, el artículo 197 estableció la competencia para la resolución de tesis contradictorias, entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a favor del Tribunal Pleno de ese mismo órgano.

Esbozados estos breves antecedentes, tenemos que, actualmente,

¹⁷ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Juicio de Amparo. Inquietudes contemporáneas*, Editorial Porrúa, México 2005, p. 125.

¹⁸ NIETO CASTILLO, Santiago, *La Constitución en la Jurisprudencia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2016, p. 8.

¹⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS, LV Legislatura, *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, T. IX, Miguel Ángel Porrúa, México 2020, p. 956.

la figura de la Contradicción de Tesis tiene fundamento constitucional expreso en la fracción XIII, del artículo 107 de la Carta Magna.

El precepto invocado constituye un pilar en la creación de jurisprudencia que permite conocer los elementos fundamentales para el funcionamiento de las Contradicciones de Tesis, así como los efectos que generaran a los operadores jurídicos.

«... actualmente, la figura de la Contradicción de Tesis tiene fundamento constitucional expreso en la fracción XIII, del artículo 107 de la Carta Magna. El precepto invocado constituye un pilar en la creación de jurisprudencia que permite conocer los elementos fundamentales para el funcionamiento de las Contradicciones de Tesis, así como los efectos que generaran a los operadores jurídicos».

En este punto, se estima útil trazar una pincelada sucinta pero sustancial sobre la operatividad de dichas contradicciones. Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, curiosamente, a partir de la Contradicción de Tesis 36/2007, replanteó la concepción que tenía sobre este mecanismo de unificación de criterios.

En el precedente citado se señaló que, en la resolución de Contradicciones de Tesis, no basta con advertir que exista equivalencia en los antecedentes de los asuntos materia de la confrontación, puesto que establecer lo anterior —como una regla inflexible— implicaría que la producción de jurisprudencia, a través de esta vía, resulte escasa, ya que muy difícilmente, desde una perspectiva de la lógica formal, dos asuntos en contradicción podrían reunir esa identidad.

En ese sentido, se atemperó o moderó la exigencia consistente en que los criterios —que sean materia de pronunciamiento—, en todos los casos, compartan los mismos elementos, ya que la presencia o ausencia de igualdad de circunstancias fácticas, no siempre es determinante o definitorio para arribar a las conclusiones en contradicción que, en todos los casos, es el tema vertebral de las sentencias en pugna.

Más aún, cuando derivado de la práctica en su instrumentación, se advirtió que esa circunstancia se fincó como una barrera —netamente formal— que reducía el pronunciamiento, de fondo, de la materia sustantiva que conformaba la posible oposición de criterios.

En suma, la propia práctica judicial ha revelado la imposibilidad de aplicar tal regla, de manera uniforme, en todos los asuntos; aunado al hecho que, incluso, los

posicionamientos discrepantes suelen adoptarse, en muchas ocasiones, de manera implícita, en virtud que los órganos jurisdiccionales no estiman necesario dejar expuestas las razones particulares de sus perspectivas.

Aspecto que, se precisa, no constituye una deficiente motivación de las resoluciones, sino que, en la práctica, se ha configurado como un fenómeno jurídico, en el que se pretende evitar el uso de razonamientos excesivos y, en algunas ocasiones, redundantes²⁰.

Este fenómeno ha sido identificado como *contradicciones implícitas* que, en términos breves, se configura en «los casos en los que solo una de las ejecutorias contiene enunciados discrepantes, respecto de otra que concluye en forma diametralmente opuesta sobre un mismo problema, pero carente de los correlativos argumentos».

Así, el Tribunal Pleno consideró que, tanto las contradicciones implícitas como explícitas ameritan respuesta, con la condicionante necesaria que, de ambas, se infiera una conclusión discrepante, respecto a una misma cuestión jurídica analizada. Lo anterior, en apego a la finalidad que estableció la Constitución Federal y la *Ley de Amparo*, al regular la esencia de esta figura²¹.

²⁰ OLVERA LÓPEZ, Juan José, «Obesidad en la justicia», *Estudios en Homenaje a César Esquinca Muñoa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México, México, s/a, p. 437 y ss.

²¹ Cfr. Jurisprudencia 1a./J. 23/2010, de la Novena Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 123, Tomo XXXI, Marzo de 2010, del SJF y su Gaceta, el número de registro 165076, «CONTRADICCIÓN DE TESIS

Bajo esta línea, se estimó que uno de sus objetivos esenciales es la vocación evidente en la interpretación unívoca del Derecho y, consecuentemente, para la eliminación de la incertidumbre en la adopción de las decisiones jurisdiccionales, esto es, en la consolidación de la unidad hermenéutica del orden jurídico, en beneficio de los justiciables.

«... el Tribunal Pleno consideró que, tanto las contradicciones implícitas como explícitas ameritan respuesta, con la condicionante necesaria que, de ambas, se infiera una conclusión discrepante, respecto a una misma cuestión jurídica analizada. Lo anterior, en apego a la finalidad que estableció la Constitución Federal y la Ley de Amparo, al regular la esencia de esta figura».

ENTRE TRIBUNALES DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO».

Esto pone de relieve que la solución de tales asuntos radica en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos.

Por ello, para comprobar la existencia de una Contradicción de Tesis es indispensable determinar si existe la necesidad de integrar un criterio determinado, es decir, eliminar una posible discrepancia en el proceso de interpretación de una norma, más que en su producto. Con la precisión que, un criterio sencillo pero esclarecedor para revelar los elementos de la *Contradicción de Tesis*, se obtiene de la jurisprudencia P./J. 72/2010²², emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación — en caso que el lector estime prudente conocer, a mayor detalle, sus componentes de procedencia—.

Como se advierte, las Contradicciones de Tesis tienen como principal finalidad dotar de seguridad jurídica a los usuarios del sistema jurídico, con el objetivo de garantizar la claridad o *transparencia* —por llamarlo de otro modo—, en la aplicación del Derecho.

Aspecto que es de suma relevancia para un Estado Democrático, como el

nuestro, pues permite a los usuarios del sistema jurídico anticipar —o predecir— el comportamiento de los órganos gubernamentales; elemento que funge como un determinante distintivo para que los gobernados puedan dirigir sus comportamientos, hacia determinado rumbo.

Expuesto este contexto y retomando las finalidades de la iniciativa analizada, en la materia que aquí nos interesa, no debemos pasar desapercibido lo siguiente:

- La razón del conocimiento de los Plenos Regionales, respecto de las Contradicciones de Tesis —en lo que será su nueva denominación *Contradicción de Criterios*—, tiene como principal objetivo el establecimiento de un solo criterio obligatorio, en varios circuitos de una misma región.

Aspecto que, en suma, se estima que este elemento contribuirá a la resolución pronta de los criterios divergentes.

Lo anterior, bajo un esquema en el cual los titulares que integren los órganos indicados no estarán “*vinculados*” para resolver en un determinado sentido, por existir una mal entendida “*representación*”, como sucedía en algunas ocasiones, en las decisiones adoptadas por los Plenos de Circuito.

Por tal motivo, se pretende que este elemento contribuya —además— a mejorar la funcionalidad de dichos órganos porque la pluralidad de opiniones contribuirá a nutrir de argumentos la discusión que se genere con motivo de la resolución de esos asuntos.

²² Cfr. Jurisprudencia P./J. 72/2010, de la Novena Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7, Tomo XXXII, Agosto de 2010, del SJF y su Gaceta, el número de registro 164120, bajo el rubro: «CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES».

«Como se advierte, las Contradicciones de Tesis tienen como principal finalidad dotar de seguridad jurídica a los usuarios del sistema jurídico, con el objetivo de garantizar la claridad o transparencia —por llamarlo de otro modo—, en la aplicación del Derecho. Aspecto que es de suma relevancia para un Estado Democrático, como el nuestro, pues permite a los usuarios del sistema jurídico anticipar —o predecir— el comportamiento de los órganos gubernamentales; elemento que funge como un determinante distintivo para que los gobernados puedan dirigir sus comportamientos, hacia determinado rumbo».

II.B. Conflictos Competenciales

Un segundo aspecto que conviene abordar es lo relacionado con los Conflictos Competenciales, para ello, conviene recordar que el artículo 106 constitucional señala que «[c]orresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra».

Disposición que se materializa en el artículo 21, fracciones VI y VII, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*²³, y que fue parcialmente delegada a los Tribunales Colegiados de Circuito, mediante los Acuerdos Generales 5/2001 y 5/2013 del Tribunal Pleno de la

²³ **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: (...).

VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; **VII.** De las controversias que por razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta Ley; (...).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículos quinto, fracción II y cuarto, fracción II, respectivamente²⁴.

Los antecedentes más relevantes, de esta figura, son las ya aludidas reformas constitucionales de 1951 y 1986. Como lo indicamos, entre los objetivos que tuvo la primera, consistió en el combate al rezago de los juicios de amparo. Para tal efecto, se ordenó, en ese entonces, la creación de *nuevos* órganos jurisdiccionales en el nivel federal, es decir, los Tribunales Colegiados de Circuito, con la intención de fungir como órganos coadyuvantes a las tareas que desempeñaba, en ese momento, de forma exclusiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el segundo de los antecedentes, que además guarda mayor relevancia, se positiviza la tendencia de conferir atribuciones, que originalmente correspondían a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a favor de los Tribunales Colegiados de Circuito, en aras

de combatir el rezago y reducir los asuntos de conocimiento del Máximo Tribunal y, consecuentemente, facilitar una distribución de competencias a los órganos jurisdiccionales federales.

De esta forma, a los Tribunales Colegiados de Circuito, se les remitieron los asuntos que no eran de trascendencia, en términos constitucionales, como para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitiera un pronunciamiento necesario sobre una temática determinada; elemento que, no debemos perder de vista, en la mayoría de las ocasiones, los temas de competencia atienden únicamente a cuestiones de mera legalidad, es decir, no revisten una naturaleza, *per se*, constitucional.

Ahora bien, en términos sencillos, un Conflicto Competencial puede tener dos significados, uno de carácter amplio y otro de carácter estricto.

Respecto del primero «nos estaríamos refiriendo a prácticamente cualquier conflicto entre órganos (...). En cambio, en sentido estricto, cuando efectivamente hacen valer en el juicio planteamientos que tienen que ver con el nicho de competencias que les ha sido constitucional y/o legalmente reconocido»²⁵.

Sin embargo, respecto de los que se sucintan en el seno de la labor jurisdiccional, se han caracterizado como

²⁴ **QUINTO.** De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: (...).

II. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito; (...).

CUARTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: (...).

II. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito. (...).

²⁵ HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, «De conflictos competenciales a controversias constitucionales. Avances y pendientes en la resolución de controversias», en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y DANÉS ROJAS Edgar (coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2011, pp. 159, 161-162.

un «medio previsto constitucionalmente para que ante la duda de a qué fuero (judicial) corresponde juzgar un asunto, esto pueda ser aclarado. Corresponde, en origen, a la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, en virtud de sus facultades para dictar acuerdos generales, es una facultad ha sido delegada a los Tribunales Colegiados de Circuito»²⁶.

Sobre la existencia de este tipo de controversias, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el criterio que resulta necesario, para que se actualice, consiste en que los órganos jurisdiccionales contendientes manifiesten expresamente, que no aceptan conocer de determinado asunto, en razón de sus atribuciones²⁷.

De manera que, lo anterior, como ya lo habíamos señalado, permite concluir que la materia de los Conflictos Competenciales se ciñe a realizar un análisis de mera legalidad —al menos, en la mayoría de las ocasiones—²⁸, pues la

cuestión a dilucidar se limita al ámbito de actuación de los órganos jurisdiccionales contendientes, lo que a todas luces, en el *grosso* de los asuntos, revela la ausencia de un análisis constitucional sobre las reglas que rigen su actuación.

«... como ya lo habíamos señalado, permite concluir que la materia de los Conflictos Competenciales se ciñe a realizar un análisis de mera legalidad —al menos, en la mayoría de las ocasiones—, pues la cuestión a dilucidar se limita al ámbito de actuación de los órganos jurisdiccionales contendientes, lo que a todas luces, en el grosso de los asuntos, revela la ausencia de un análisis constitucional sobre las reglas que rigen su actuación».

²⁶ *Ibidem.*, p. 159.

²⁷ Los requisitos para su existencia, pueden ser consultados en la Jurisprudencia 1a./J. 30/2003, de la Novena Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 46, Tomo XVII, Junio de 2003, del SJF y su Gaceta, el número de registro 184186, bajo el rubro: «CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA»; asimismo, en la diversa Jurisprudencia 1a./J. 75/2017 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 67, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, el número de registro 2015228, bajo el rubro: «CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA».

²⁸ Se hace esta precisión, con el objetivo de evitar caer en reduccionismos, que

eviten la posibilidad de analizar las particularidades de cada asunto, caso por caso.

En términos similares, como lo precisamos con el objeto anterior, es prudente expresar que, de conformidad con la reforma aquí analizada, el dotar de competencia a los Plenos Regionales, para la resolución de Conflictos Competenciales, tiene como propósito:

- Descongestionar este tipo de asuntos que, generalmente, versan sobre temas exclusivamente de legalidad, los cuales han sido resueltos por las Salas del Alto Tribunal.

Lo anterior, con el objetivo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoque a sus funciones exclusivas como Tribunal Constitucional, con el objetivo de hacer un uso efectivo y adecuado de los recursos materiales y humanos con los que cuenta.

Conclusiones

Pertinencia de los Plenos Regionales

Hechas las anteriores consideraciones, estimo útil centrar las principales ventajas de los Plenos Regional, a partir de tres dimensiones, la primera consistente en la certeza jurídica que su labor traerá a los usuarios del sistema de justicia; la segunda, relativa la redistribución de las cargas de trabajo tanto en los hoy Plenos de Circuito, como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, su diseño de operatividad.

Con la precisión que, después de abordar brevemente estos aspectos, emitiré mi opinión sobre los retos que implicará la incorporación de estos órganos al Poder Judicial de la Federación, sobre todo, de las personas que habrán de integrarlos.

A) Seguridad jurídica

Uno de los principales beneficios que conlleva la incorporación de este esquema es la posibilidad de potencializar la certeza jurídica de los criterios adoptados por los Plenos Regionales.

Al respecto, cabe recordar que la seguridad jurídica es una suerte de mandato «de carácter formal con respecto a la actuación del Estado y de sus órganos, preservando la idea de la división de poderes como sujeción funcional a una serie de reglas del juego»²⁹.

Complementando esta idea, Gregorio PECES-BARBA afirma que la certeza jurídica contribuye a la limitación del *voluntarismo del poder*, lo que se refleja en una mayor sensación de libertad de las personas³⁰.

En ese sentido, la creación de los Plenos Regionales permitirá que las decisiones que adopten tengan una obligatoriedad más amplia, lo que redundará en que una sola decisión podrá ser observada en distintos ámbitos territoriales, dotando a los usuarios del sistema de justicia de herramientas claras, para la resolución de sus controversias, en un espectro mucho más amplio de aplicación, esto es, sin la necesidad de que los justiciables deban determinar qué criterios son o no aplicables, según el circuito donde litiguen un asunto.

Aspecto que, además de traducirse en una tarea que implica la inversión de

²⁹ CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2004, p. 586.

³⁰ PECES-BARBA, Gregorio, «La Constitución y la Seguridad Jurídica, Claves de Razón Práctica», No. 138, *Asociación de Revistas Culturales de España*, Madrid 2003.

mucho tiempo, se traduce en una incertidumbre jurídica, en detrimentos de los gobernados, al desconocer si un criterio, emitido por determinado órgano, será o no acatado por uno de mejor jerarquía, en caso de ser aplicable; o, por el contrario, no se atenderá so pretexto de pertenecer a diverso circuito.

«... la creación de los Plenos Regionales permitirá que las decisiones que adopten tengan una obligatoriedad más amplia, lo que redundará en que una sola decisión podrá ser observada en distintos ámbitos territoriales, dotando a los usuarios del sistema de justicia de herramientas claras, para la resolución de sus controversias, en un espectro mucho más amplio de aplicación, esto es, sin la necesidad de que los justiciables deban determinar qué criterios son o no aplicables, según el circuito donde litiguen un asunto».

En este aspecto, no debe dejarse de ver que la certeza jurídica es una manifestación del principio de legalidad que, justamente, permite conocer de manera clara y previa las normas y, en el caso, interpretaciones que deberán ser observadas, tanto por las autoridades, como los gobernados.

Entonces, al establecer Plenos Regionales, que tengan competencia sobre distintos circuitos territoriales, queda claro que, un solo pronunciamiento permitirá que la solución a una problemática jurídica sea conocida y aplicada, en un mayor número de casos, lo que, además, facilitará la impartición de justicia, respecto a peticiones concretas porque dará una homogeneidad en la aplicación de las normas, en beneficio de los gobernados.

B) Despresurización de asuntos

La segunda ventaja es la redistribución de los asuntos indicados, en posiblemente 5 regiones, lo que además de concentrar de mejor manera los asuntos, significa un reparto más equitativo de las cargas laborales, tanto en la labor de los Tribunales Colegiados de Circuito, como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es útil recordar que, desde la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, mediante la reforma constitucional de 1951, una de las principales preocupaciones del legislador y del propio Máximo Tribunal versó, precisamente, en atender el rezago y la sobrecarga de asuntos.

La reforma, en los términos que se plantea, recupera dicha preocupación pues, entre sus objetivos, está utilizar a los Plenos Regionales como una *válvula*

de escape que agilice, tanto la resolución de los criterios en conflicto, como en aspectos competenciales —que, generalmente, versan sobre puntos de mera legalidad—.

Situación que tendrá como efecto, la disminución de asuntos de los que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que, funcionarán como filtro para la determinación del criterio que, eventualmente, deba prevalecer. Con la precisión necesaria que, de configurarse una contraposición de criterios, entre los distintos Plenos Regionales, será competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dirimir la problemática jurídica, como último intérprete de las normas.

Circunstancia que no es menor, pues impacta en un sentido bidireccional; primero, porque las decisiones que se adopten en los Plenos Regionales podrán resolver, en un menor tiempo, los asuntos sometidos a su consideración, en virtud que ese órgano tendrá mayor disponibilidad en su atención, ya que su principal objeto es la resolución de estas problemáticas jurídicas.

Es importante no perder de vista que ese efecto positivo no se limita al aspecto destacado, sino que se traduce en mejorar la disponibilidad que el Alto Tribunal tendrá para la reflexión de otros asuntos que entrañen cuestiones constitucionales de especial relevancia y que, en términos de recursos humanos, materias e inmateriales, conllevará un mejor uso.

Lo que, a su vez, permitirá —o abonará— en la importante tarea de transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un genuino Tribunal Constitucional.

C) Diseño de los Plenos Regionales

Otro aspecto que considero muy importante a tener en consideración es la forma en que se diseñará operativamente a los Plenos Regionales; en efecto, estimo que el hecho que su integración sea definida, esto es, con una conformación de 3 Magistradas o Magistrados, permite una mayor cohesión, tanto en la labor judicial de todos los días, como en la uniformidad de los criterios adoptados.

Una de las deficiencias de los Plenos de Circuito que se pretendieron combatir es, precisamente, la volatilidad de su integración. Elemento que implicó una inconsistencia en los pronunciamientos y, además, no permitía una adecuada cohesión entre sus miembros. De modo que, dotar de cierta permanencia —que en el caso es de tres años— es un buen incentivo para lograr un mejor resultado en la emisión de los criterios.

Además, si se toma en cuenta que tal periodo puede ampliarse, por un mismo lapso, se crea una suerte de “*estimulo*” para desempeñar una labor de alta calidad, acompañada de un ambiente laboral coordinado; ambas circunstancias impactan, de manera importante, en su principal función como órganos encomendados en la salvaguarda de la seguridad jurídica.

Asimismo, el hecho que únicamente puedan ser parte de estos órganos regionales, Magistradas o Magistrados ratificados, permite tener criterios objetivos para la designación de los titulares.

Para dar mayor claridad a lo anterior, vale la pena recordar que la ratificación es un procedimiento, a través del cual, el Consejo de la Judicatura Federal evalúa el desempeño de un

Juzgador Federal, tomando en consideración distintos factores como: la productividad durante el desempeño de su encargo, el resultado de las visitas judiciales que inspeccionan su trabajo judicial, la existencia de procedimientos sancionatorios, la actualización o preparación académica, la situación patrimonial dentro de un periodo.

De modo que, con ello, se pretenderá *garantizar* que los titulares de los Plenos Regionales sean Juzgadoras y Juzgadores, con una carrera judicial *firme*, que hayan demostrado cumplir con los principios de excelencia y profesionalismo, a la par de contar con probada experiencia en la impartición de justicia; elementos que, proyectivamente, avalarán el buen funcionamiento de dichos órganos jurisdiccionales.

D) Un reto para los integrantes de los Plenos Regionales

Finalmente, me gustaría dejar patente que, sin lugar a dudas, uno de los desafíos más importantes, para los miembros que vayan a conformar dichos órganos serán los siguientes —la lista es enunciativa y no limitativa—:

- Deberán tener un conocimiento transversal de distintos cuerpos normativos: tanto de legislaciones locales —distintas en cada una de las entidades federativas—, como de la diversidad de materias —en atención a que la propuesta no contempla la creación de Plenos Regionales especializados—.
- Habrán de ser capaces de plantear y resolver las problemáticas, sometidas a su conocimiento, en términos abstractos, con el objetivo que los

criterios que emanen de sus resoluciones puedan tener una *genuina* aplicación en los circuitos que comprenden su región; esto es, procurarán sustentar sus decisiones en argumentos, que puedan ser aplicables a la mayoría de los casos que contemplen hipótesis similares —no, necesariamente, idénticas—.

«... vale la pena recordar que la ratificación es un procedimiento, a través del cual, el Consejo de la Judicatura Federal evalúa el desempeño de un Juzgador Federal, tomando en consideración distintos factores como: la productividad durante el desempeño de su encargo, el resultado de las visitas judiciales que inspeccionan su trabajo judicial, la existencia de procedimientos sancionatorios, la actualización o preparación académica, la situación patrimonial dentro de un periodo.

De modo que, con ello, se pretenderá garantizar que los titulares de los Plenos Regionales sean Juzgadoras y Juzgadores, con una carrera judicial firme, que hayan demostrado cumplir con los principios de excelencia y profesionalismo».

- A fin de lograr una adecuada operatividad de los órganos conformados, los Titulares habrán de contar con un criterio jurídico muy sólido, para lograr identificar las problemáticas a resolver, con el objetivo que, tratándose de las Contradicciones de Criterios, sean resueltas el mayor número, privilegiando el fondo del planteamiento, sobre los elementos adyacentes o secundarios en los que no exista un punto frontal de contraposición.
- De manera indirecta, habrán de tener en cuenta las consecuencias que generarán los criterios emitidos, a fin de no entorpecer las actividades ordinarias de los órganos de instancia; aspecto que muchas veces es delegado en segundo plano.

Elementos que serán de vital importancia en el nombramiento de los integrantes de los Plenos Regionales, a fin de lograr el cometido que propone la reforma jurisdiccional, en la materia analizada. Características que, sin lugar a dudas, deberá aplicar —en medida similar— para el personal que labore en mencionado cuerpo colegiado.

Como se ha visto, la reforma plantea, entre otras cuestiones, una reconstrucción al diseño institucional del Poder Judicial de la Federación que, de materializarse —como se dijo, a la fecha de elaboración del presente artículo (enero de 2021), el decreto de reforma fue aprobado por el Congreso de la Unión y enviado a las legislaturas locales, en términos de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Federal—, contribuirá a una impartición de justicia

más expedita e inmediata, a favor de los usuarios del sistema de justicia.

Circunstancia que revela la necesidad de seguir optimizando los diseños institucionales judiciales, con el objetivo de materializar el derecho de acceso a la justicia de las y los gobernados.

En efecto, son de celebrarse las propuestas que trae a la mesa la reforma al Poder Judicial de la Federación, sin dejar de destacar que la impartición de justicia no solo requiere de garantías formales que se agotan en el plano normativo, sino que, para lograr cumplir con un fin tan trascendente e importante para la sociedad, en contextos como los actuales, también se debe asumir un compromiso social de todas y todos quienes formamos parte de la Institución.

«Como se ha visto, la reforma plantea, entre otras cuestiones, una reconstrucción al diseño institucional del Poder Judicial de la Federación que, de materializarse —como se dijo, a la fecha de elaboración del presente artículo (enero de 2021), el decreto de reforma fue aprobado por el Congreso de la Unión y enviado a las legislaturas locales, en términos de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Federal—, contribuirá a una impartición de justicia más expedita e inmediata, a favor de los usuarios del sistema de justicia».

Fuentes Consultadas

Bibliografía

- ARBOS, Xavier, «De Wechsler a Bickel. Un episodio de la doctrina constitucional norteamericana», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N. 44, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1995.
- BREYER, Stephen, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*, Trad: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Fondo de Cultura Económica, México 2017.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LV Legislatura, *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, T. IX, Miguel Ángel Porrúa, México 2020.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2004.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Juicio de Amparo. Inquietudes contemporáneas*, Editorial Porrúa, México 2005.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Diccionario Práctico de Derecho*, Editorial Porrúa, México 2009.
- ESTEVE PARDO, José, *Hay Jueces en Berlín. Un cuento sobre el control judicial del poder*, Marcial Pons, Madrid 2020.
- HAMILTON, Alexander, et al., *The Federalist Papers*, Signet Classics, Washington 2003.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, «De conflictos competenciales a controversias constitucionales. Avances y pendientes en la resolución de controversias», en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y DANÉS ROJAS Edgar (coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2011.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *La Constitución en la Jurisprudencia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2016.
- OLVERA LÓPEZ, Juan José, «Obesidad en la justicia», *Estudios en Homenaje a César Esquinca Muñoa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México, México s/a.
- PECES-BARBA, Gregorio, «La Constitución y la Seguridad Jurídica, Claves de Razón Práctica», No. 138, *Asociación de Revistas Culturales de España*, Madrid 2003.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 12 de febrero de 2020, Ciudad de México, México 2020.
- VÁZQUEZ, Rodolfo, «Justicia constitucional, derechos humanos y argumento contramayoritario», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Revista de Filosofía Jurídica y Política*, N. 44, Universidad de Granada, Granada 2010.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo), *La reforma constitucional a la justicia federal*, Grupo Milenio, México, Ciudad de México 2020, 8 de diciembre de 2020, (en su versión digital).

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Jurisprudencia 1a./J. 75/2017 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 67, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, el número de registro 2015228, bajo el rubro: «CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA».

Jurisprudencia P./J. 72/2010, de la Novena Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7, Tomo XXXII, Agosto de 2010, del SJF y su Gaceta, el número de registro 164120, bajo el rubro: «CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES».

Jurisprudencia 1a./J. 23/2010, de la Novena Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 123, Tomo XXXI, Marzo de 2010, del SJF y su Gaceta, el número de registro 165076, «CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO».

Jurisprudencia 1a./J. 30/2003, de la Novena Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la

página 46, Tomo XVII, Junio de 2003, del SJF y su Gaceta, el número de registro 184186, bajo el rubro: «CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA».

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Referencias electrónicas

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Parlamento Abierto sobre reformas al Poder Judicial de la Federación*, 07 de diciembre de 2020, [Video], Youtube, disponible en: [\[https://www.youtube.com/watch?v=I8J2AS3eVSg&feature=youtu.be\]](https://www.youtube.com/watch?v=I8J2AS3eVSg&feature=youtu.be), consultada en: 2021-01-07.

_____, *Presentación de Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*, 25 de febrero de 2020, [Video], Youtube, disponible en: [\[https://www.youtube.com/watch?v=0icLwD5dHZY\]](https://www.youtube.com/watch?v=0icLwD5dHZY), consultada en: 2021-01-07.

CÁMARA DE SENADORES, *Versión estenográfica de la mesa 1 y 2. Decisiones judiciales, del Parlamento Abierto a Distancia respecto a la Reforma para y por el Poder Judicial*, 23 de noviembre de 2020, Ciudad de México, México 2020, disponible en: [\[http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/49751-version-estenografica-de-la-mesa-2-decisiones-judiciales-del-parlamento-abierto-a-distancia-respecto-a-la-reforma-para-y-por-el-poder-judicial.html\]](http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/49751-version-estenografica-de-la-mesa-2-decisiones-judiciales-del-parlamento-abierto-a-distancia-respecto-a-la-reforma-para-y-por-el-poder-judicial.html), consultada en: 2021-01-07, y [\[http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/497\]](http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/497)

[48-version-estenografica-de-la-mesa-1-aspectos-funcionales-del-poder-judicial-del-parlamento-abierto-a-distancia-respecto-a-la-reforma-para-y-por-el-poder-judicial.html](#)], consultada en: 2021-01-07.

EL ROL DE LAS ESCUELAS JUDICIALES EN LA FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PERSONAL DE CARRERA JUDICIAL



Raúl CARRILLO DEL MURO*

SUMARIO: Introducción; I. La Capacitación Judicial en el ámbito Internacional; II. La Capacitación Judicial en México; III. Las Escuelas Judiciales; IV. La Carrera Judicial; V. Elementos de la Carrera Judicial; VI. La Reforma Judicial y su impacto en la formación jurisdiccional; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

Las escuelas judiciales son instituciones académicas encargadas de formar, capacitar y actualizar de manera profesional y especializada a los integrantes de la Judicatura o a quienes aspiren a serlo. Su función incide en la construcción y diseño del tipo y perfil de juez que se considera relevante en un determinado lugar y tiempo, lo cual representa una decisión fundamental de política pública judicial. El sistema de carrera judicial y las escuelas judiciales son un binomio imprescindible para un esquema que asegure el ingreso, permanencia y ascenso en la estructura de los poderes judiciales. La nueva reforma judicial representa una apuesta por el fortalecimiento de la carrera judicial, la enseñanza y las instituciones de educación judicial en el país.

* Licenciatura en *Derecho* por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Maestría en *Derecho Constitucional y Amparo* por la Universidad Iberoamericana; Especialidad en *Derecho Constitucional Comparado* en la Universidad de Génova, Italia. Doctorado en *Derecho Procesal* por la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Especialidad en *Tecnologías Informáticas aplicadas a la Educación* por la Universidad Autónoma de Zacatecas y Doctorado en *Derecho* por la Universidad Autónoma de Durango, Campus Zacatecas. Actualmente, se desempeña como Director de la Escuela Judicial del Poder Judicial del estado de Zacatecas y Secretario General de la Red de Escuelas Judiciales de los Estados de la República Mexicana.

Abstract

Judicial schools are academic institutions in charge of educating, training and updating in a professional and specialized way members of the Judicial Branch or those who aspire to be. Its function affects the construction and design of the type and profile of judge that is considered relevant in a certain place and time, which represents a fundamental decision of judicial public policy. The judicial career system and the judicial schools are an essential combination for a scheme that ensures entry, permanence and promotion in the structure of the judicial branches. The new judicial reform represents a commitment to strengthening the judicial career, teaching and judicial education institutions in the country.

Palabras Clave

Enseñanza Judicial; Escuelas Judiciales; Carrera Judicial; Reforma Judicial; Capacitación Judicial.

Introducción

Las escuelas judiciales constituyen un elemento fundamental de la democracia y del estado de derecho, al ser instituciones que tienen como objetivo fomentar la cultura jurídica a través de la capacitación, formación y especialización de las personas que integran los poderes judiciales.

Su actividad resulta esencial en la generación y reconstrucción constante de las dinámicas dialécticas con la sociedad a la que los poderes judiciales orientan su esencia y funcionamiento.

Las escuelas judiciales en el mundo han definido claramente su papel como instituciones de carácter educativo con funciones muy especializadas, mediante la

formación a los funcionarios que se desempeñan o aspiran a hacerlo en los poderes judiciales.

La formación de los impartidores de justicia, implica además de la construcción de los perfiles de cada una de las categorías que integran la carrera judicial, desarrollar importantes esfuerzos de entrenamiento judicial, entre otros: la ética del servidor público, la capacidad de argumentación, la perspectiva de garantía de los derechos humanos en sus actuaciones, el conocimiento profundo de la ley sustantiva y adjetiva, la jurisprudencia y la voluntad constante de actualización.

«La formación de los impartidores de justicia, implica además de la construcción de los perfiles de cada una de las categorías que integran la carrera judicial, desarrollar importantes esfuerzos de entrenamiento judicial, entre otros: la ética del servidor público, la capacidad de argumentación, la perspectiva de garantía de los derechos humanos en sus actuaciones, el conocimiento profundo de la ley sustantiva y adjetiva, la jurisprudencia y la voluntad constante de actualización».

Otra actividad fundamental de las escuelas judiciales, es su importancia en la selección de personal que se incorporará a las tareas jurisdiccionales; así como el desarrollo de la investigación especializada en materia jurisdiccional.

El sistema de carrera judicial y las escuelas judiciales son un binomio imprescindible para un esquema que permita el ingreso, permanencia y ascenso en la estructura de los poderes judiciales.

Al igual que los sistemas educativos en todo el mundo, la educación judicial ha tenido que adaptarse a nuevos entornos e implementación y uso de diversas tecnologías, particularmente con la existencia de una pandemia sanitaria a nivel global, que ha impactado el servicio público de impartición de justicia.

«Es sabido que los integrantes del Poder Judicial son, en los sistemas democráticos, las autoridades que por regla general no son elegidas de manera directa por el pueblo. Sin duda alguna, el hecho de que los jueces fuesen autoridades elegidas mediante sufragio politizaría la judicatura desde sus raíces desde un punto de vista y a un grado inadmisibles».

Contribuir con un mejor sistema de justicia y propiciar condiciones de acceso a la misma a través de juzgadores mejor capacitados y especializados es un eje estratégico de las escuelas judiciales.

A nivel internacional, se han impulsado numerosas reformas legislativas particularmente en la región de Latinoamérica, encaminadas a transformar los modelos de justicia y transitar a esquemas que, entre otros aspectos, han introducido la oralidad en los procesos, acompañada de nuevas destrezas y habilidades que solo pueden adquirirse a través de la capacitación y entrenamiento constantes.

En nuestro país, lo anterior ha quedado de manifiesto a partir del año 2008 con la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio; posteriormente, las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos y amparo, ejecución penal, oralidad mercantil y actualmente la reforma orientada a establecer el nuevo modelo de justicia laboral.

Nota característica de estas reformas ha sido la importancia de la capacitación como elemento fundamental en las acciones de implementación de todas las reformas, ya que ha sido a través de ella que se ha permitido dotar a los operadores del sistema de justicia de los saberes, práctica y entrenamiento necesarios.

Hoy día, nuestro país se encuentra frente a una inminente implementación de la reforma judicial en el ámbito federal que en buena medida tiene que ver con el fortalecimiento de la carrera judicial, el impulso de la capacitación judicial y la creación de la Escuela Judicial Federal.

Sin duda, esta reforma no solo fortalecerá el sistema de carrera judicial federal, sino que reconocerá además, a la formación y capacitación judicial como el único medio por el cual la Escuela Judicial coadyuva al acceso, permanencia y ascenso en la jerarquía jurisdiccional del Poder Judicial Federal.

I. La Capacitación Judicial en el ámbito Internacional

Es sabido que los integrantes del Poder Judicial son, en los sistemas democráticos, las autoridades que por regla general no son elegidas de manera directa por el pueblo. Sin duda alguna, el hecho de que los jueces fuesen autoridades elegidas mediante sufragio politizaría la judicatura desde sus raíces desde un punto de vista y a un grado inadmisibles.

En ese sentido, los mecanismos tradicionales de elección de autoridades serían contraproducentes hablando de funcionarios jurisdiccionales, ya que la naturaleza del Poder Judicial radica en que los juzgadores y demás integrantes de la estructura judicial tengan una directriz de objetividad e imparcialidad total que no admita compromisos, directos ni indirectos, con personas, grupos o intereses políticos o económicos.

La democratización, en el caso latinoamericano, ha seguido un complejo curso que no es uniforme para todos los países, la división de poderes como un elemento clave de la transición democrática es solo un paso que muchas naciones han adoptado para inscribirse en el concepto contemporáneo del Estado.

Mediante reformas en la estructura política, con base en instrumentos constitucionales, se ha procurado, en la

mayoría de los países de América Latina, el establecimiento del Poder Judicial con el objetivo de que sea éste quien vele por los ordenamientos de la constitución de cada país y que se complemente con las facultades de los demás poderes del Estado. La manera de llevar estas ideas a la formación judicial en cada país es diversa; ya que no todos los Estados tienen el mismo sistema jurídico.

«Mediante reformas en la estructura política, con base en instrumentos constitucionales, se ha procurado, en la mayoría de los países de América Latina, el establecimiento del Poder Judicial con el objetivo de que sea éste quien vele por los ordenamientos de la constitución de cada país y que se complemente con las facultades de los demás poderes del Estado. La manera de llevar estas ideas a la formación judicial en cada país es diversa; ya que no todos los Estados tienen el mismo sistema jurídico».

Entre los sistemas o familias jurídicas encontramos dos de ellas que tienen un impacto directo con nuestros esquemas de formación judicial. El *Civil Law*, tiene su base histórica en el derecho romano. Dentro de las fuentes de derechos se encuentra la ley, la constitución, la jurisprudencia, el acto jurídico, la doctrina y los principios generales del derecho.

«La formación en las instituciones de educación judicial, como en el caso del mayor número de escuelas judiciales de Iberoamérica, se caracteriza por contar con un método de enseñanza constructivista que va de la mano con el modelo educativo por competencias, que permite identificar las necesidades así como el desarrollo de las capacidades del personal judicial, promoviendo el intercambio de opiniones y perspectivas de los funcionarios en formación, para que la aplicación de la enseñanza judicial se vea reflejada en la calidad de la impartición de justicia».

La ciencia jurídica característica del *Civil Law* es la dogmática jurídica, cuyo propósito es la descripción, interpretación e integración de las normas jurídicas, particularmente las leyes. Es decir, el término *Civil Law* es usado para hacer referencia a la totalidad del sistema. Una de las características principales es que generalmente existe una constitución escrita basada en código de ley definida. Los países que ejercen dicho sistema son usualmente aquellos que fueron colonias francesas, holandesas, alemanas, españolas o portuguesas; encontramos entonces a España, Italia, Portugal, Alemania, Argentina, Perú, Colombia, Brasil, Chile y México¹.

Por otra parte, encontramos que el *Common Law* proviene del poder real inglés. Fue aplicado por los tribunales reales de justicia y elaborado por los jueces. La norma jurídica de este sistema, procura dar solución a un proceso y no formular una regla general de conducta para la solución.

Sin embargo, este sistema ha estado condicionado por las circunstancias particulares de cada país y se le han asignado ciertas características. Dentro de las fuentes principales encontramos la costumbre, la razón, el precedente jurisprudencial y la legislación. En este sistema no siempre existe una constitución escrita o leyes codificadas y todo está permitido si no está prohibido por la ley.

Los países que han adoptado este sistema son aquellos que formaron parte de las colonias inglesas: Inglaterra,

¹ OVALLE FAVELA, José. *Sistemas Jurídicos y Políticos, Proceso y Sociedad. México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México 1978, p. 98.

Irlanda, Estados Unidos (excepto Louisiana), Australia, Nueva Zelanda y Canadá (excepto Quebec).

Con base en esta situación los distintos países tienen modelos educativos diferentes, los cuales son desplegados a través de las escuelas judiciales a partir de las particularidades de sus modelos de enseñanza y de los perfiles de funcionarios judiciales existentes en cada nación.

La formación en las instituciones de educación judicial, como en el caso del mayor número de escuelas judiciales de Iberoamérica, se caracteriza por contar con un método de enseñanza constructivista que va de la mano con el modelo educativo por competencias, que permite identificar las necesidades así como el desarrollo de las capacidades del personal judicial, promoviendo el intercambio de opiniones y perspectivas de los funcionarios en formación, para que la aplicación de la enseñanza judicial se vea reflejada en la calidad de la impartición de justicia.

II. La Capacitación Judicial en México

La capacitación judicial en nuestro país ha vivido distintas fases que dan cuenta de su transformación y apuntalamiento como proceso educativo especializado. Su origen lo encontramos en la Real y Pontificia Universidad de México, creada el 21 de septiembre de 1551, que desde su apertura impartiría la cátedra de Leyes. En ese entonces se requería que el interesado en ejercer la profesión sustentara un examen ante la Academia a fin de acreditar los conocimientos que tenía del derecho positivo vigente y de las

prácticas judiciales². Tuvieron que pasar siglos para que se notaran avances significativos en la enseñanza del Derecho.

Si bien la educación impartida por las facultades y escuelas de derecho constituye un bagaje de conocimientos especializados, útiles para la formación jurídica en lo general, es de reconocerse que también puede resultar insuficiente para desarrollar las habilidades y destrezas que exigen las instituciones jurisdiccionales.

Una fase importante en la evolución de la enseñanza jurídica contemporánea arranca con el surgimiento del Instituto de la Judicatura Federal en 1994³ cuando, además, se comprometió a la capacitación judicial como el medio por excelencia para preparar al personal al servicio del Poder Judicial de la Federación, el cual debía, en adelante, tomar cursos de capacitación y especialidad en distintas áreas, teniendo que presentar exámenes que acreditaran sus capacidades⁴.

² MEDINA PEÑALOZA, Sergio Javier, *La enseñanza judicial en el ámbito internacional*, Monografías, Tirant lo Blanch, México 2014, p. 97.

³ Fue con la reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, específicamente al artículo 100, párrafo sexto, mediante la que se elevó a rango constitucional el sistema de carrera judicial «la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia» para los cargos judiciales del Poder Judicial de la Federación, con la intención de profesionalizar la impartición de justicia.

⁴ Véase **Artículo 92** de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, disponible en:

Fue a partir de las reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1994 que se sentaron las bases legales e institucionales para establecer la carrera judicial en las entidades federativas. Puede decirse que tales reformas significaron un mandato para que los respectivos Poderes Judiciales de las entidades se dieran a la tarea de fundar sus órganos de apoyo judicial, encargados de llevar a cabo las importantes funciones de formación y evaluación de los servidores públicos impartidores de justicia.

Como resultado, a partir de 1995, emergieron en los Estados de la República Mexicana distintas escuelas, institutos y centros de estudios judiciales. Sin embargo, la educación judicial mexicana de aquel entonces adolecía de las metodologías educativas que favorecieran una transformación a fondo del sistema judicial, toda vez que se emplearon en esa etapa primigenia métodos tradicionales de enseñanza.

La última fase relevante de la evolución de la enseñanza judicial se sitúa en el último lustro del siglo XX, cuando proliferaron en distintas partes del mundo las reflexiones en torno a la necesidad de explorar modelos de enseñanza activos. Tal punto de inflexión influyó en las escuelas judiciales mexicanas, en las que despertó el interés de convertir a los protagonistas de la función judicial en alumnos y docentes, por ser ellos los responsables de impartir justicia y por ser sus juzgados y tribunales los lugares

donde se resuelven los asuntos cotidianamente.

«La última fase relevante de la evolución de la enseñanza judicial se sitúa en el último lustro del siglo XX, cuando proliferaron en distintas partes del mundo las reflexiones en torno a la necesidad de explorar modelos de enseñanza activos. Tal punto de inflexión influyó en las escuelas judiciales mexicanas, en las que despertó el interés de convertir a los protagonistas de la función judicial en alumnos y docentes, por ser ellos los responsables de impartir justicia y por ser sus juzgados y tribunales los lugares donde se resuelven los asuntos cotidianamente».

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_130420.pdf], consultada en: 2021-01-18.

III. Las Escuelas Judiciales

Las escuelas judiciales, son una parte total de la formación de los servidores públicos que imparten justicia; en efecto, es cada día mayor el número de instituciones educativas que amplían su misión y cobertura para profesionalizar a los funcionarios jurisdiccionales y administrativos y que, con el propósito de que éstos puedan continuar su educación académica formal, ofertan incluso estudios de posgrado.

Los objetivos de las escuelas judiciales son en su connotación más amplia, coincidentes. En todo ámbito se espera que como resultado de la enseñanza los egresados actúen con solvencia profesional, independencia y autonomía, y que su formación les asegure la permanencia en el cargo y una justa retribución a su desempeño. Las escuelas judiciales mexicanas son, de hecho, los lugares por excelencia donde se seleccionan y promueven a los juzgadores con base en concursos de oposición, internos y libres.

Son cada vez más las escuelas judiciales que disponen de una plataforma de educación virtual que les permite ofrecer más cursos con menos gasto de recursos materiales y presenciales. En el campo de los hechos, la modernización de las escuelas judiciales implica la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos ordinarios implicados en la capacitación, en la difusión de los programas y actividades editoriales, así como en la divulgación y consulta.

Actualmente, México es el país que cuenta con el mayor número de Escuelas Judiciales en Iberoamérica, las cuales han conformado desde el año 2008, la Red de Escuelas Judiciales de los Estados de la

República Mexicana (REJEM), perteneciente a la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATrib).

«Los objetivos de las escuelas judiciales son en su connotación más amplia, coincidentes. En todo ámbito se espera que como resultado de la enseñanza los egresados actúen con solvencia profesional, independencia y autonomía, y que su formación les asegure la permanencia en el cargo y una justa retribución a su desempeño. Las escuelas judiciales mexicanas son, de hecho, los lugares por excelencia donde se seleccionan y promueven a los juzgadores con base en concursos de oposición, internos y libres».

La REJEM agrupa a 32 escuelas judiciales, con distintas denominaciones entre ellas: Institutos de la Judicatura, Centros de Formación Judicial, Institutos de Estudios Judiciales, Institutos para el Mejoramiento Judicial, Universidad Judicial y Escuelas Judiciales, las cuales han sido el común asumidas por la mayor parte de instituciones de educación judicial del país.

Las escuelas judiciales del país, se encargan de brindar atención a los más de 65 mil servidores públicos adscritos a los poderes judiciales de la República Mexicana⁵.

«Actualmente, México es el país que cuenta con el mayor número de Escuelas Judiciales en Iberoamérica, las cuales han conformado desde el año 2008, la Red de Escuelas Judiciales de los Estados de la República Mexicana (REJEM), perteneciente a la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATrib)».

⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020. Presentación de resultados generales*, 22 de Octubre 2020, México 2020, disponible en: [\[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2020/doc/cnije_2020_resultado.pdf\]](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2020/doc/cnije_2020_resultado.pdf), consultada en: 2021-01-18.

IV. La Carrera Judicial

En nuestro país, la Carrera Judicial se elevó a rango constitucional por las reformas de 1994, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese año, estableciéndose a partir desde ese entonces en el artículo 100 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, dicho precepto designa al Consejo de la Judicatura Federal como órgano del Poder Judicial de la Federación encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de dicho poder, señalando además que la ley fijará las bases para formar y actualizar a los funcionarios judiciales, así como para desarrollar la Carrera Judicial, regida por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia⁶.

De igual manera, en el Segundo Párrafo, Fracción III del artículo 116 de la misma Constitución se establece que las Constituciones y las Leyes Orgánicas de las entidades federativas deben de establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados, siendo ésta la base de la Carrera Judicial Local⁷.

V. Elementos de la Carrera Judicial

Los elementos para considerar la existencia de una Carrera Judicial son:

- a) La idoneidad de sus jueces;
- b) La correcta selección;

⁶ **Artículo 100**, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: [\[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1241220.pdf\]](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1241220.pdf), consultada en: 2021-01-18.

⁷ *Ídem*.

- c) Una capacitación y profesionalización constante; y
- d) Una verdadera independencia en el desempeño de sus funciones.

La Carrera Judicial entraña un sistema basado en el establecimiento de parámetros y principios objetivos que rigen aspectos como la selección, permanencia, ascenso y remoción de los funcionarios jurisdiccionales, a fin de evitar la existencia de factores políticos o de otra índole en el desarrollo de la actividad judicial.

VI. La Reforma Judicial y su impacto en la formación jurisdiccional

Durante el mes de octubre del año 2019, el Senado de la República convocó a la realización de los trabajos de «Una reforma con y para el Poder Judicial de la Federación», con los cuales se entabló un proceso de colaboración institucional para trazar el camino hacia una mejor justicia, con pleno respecto a la división de poderes y a la independencia judicial.

Como parte de estas actividades, los participantes coincidieron en que:

...la impartición de justicia federal en nuestro país enfrenta grandes retos. Los jueces federales no siempre se conducen con la ética, profesionalismo, independencia e imparcialidad que deberían observar en sus funciones. Muchas veces sucumben ante intereses mezquinos. Los cargos que deberían de ocuparse por méritos, se otorgan a familiares y amigos en un afán por exprimir los recursos públicos antes que servir a la justicia. El sistema de carrera judicial no ha sido exitoso para asegurar que quienes llegan a ser juzgadores sean las personas más honestas y mejor preparadas.

Tampoco se ha podido desterrar la corrupción, sino que, por el contrario, la endogamia y el amiguismo ha producido redes clientelares muy arraigadas, en las que se trafica con plazas, se intercambian favores, o peor aún se pone precio a la justicia⁸.

Estas reflexiones, expresadas por diversos partidos políticos, grupos parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil, entre otros, dan cuenta de una preocupante situación presente en el Sistema Judicial Mexicano, el cual impacta directamente en el funcionamiento y calidad del servicio público de justicia.

«La Carrera Judicial entraña un sistema basado en el establecimiento de parámetros y principios objetivos que rigen aspectos como la selección, permanencia, ascenso y remoción de los funcionarios jurisdiccionales, a fin de evitar la existencia de factores políticos o de otra índole en el desarrollo de la actividad judicial».

⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*, Febrero 2020, México 2020, p. 2, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2020-02/Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial_1%20%283%29.pdf, consultada en: 2021-01-18.

Lo anterior, derivó en la iniciativa de reforma que elaboró el Poder Judicial de la Federación, a partir de un ejercicio de auto-crítica y reflexión sobre sus fortalezas y debilidades, entre otros.

«El pasado 14 de diciembre de 2020, la Cámara de Diputados aprobó esta reforma al Poder Judicial de la Federación, la cual entre otros cambios destacados al funcionamiento sustantivo de éste Poder, establece políticas que orientarán las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de adscripción, readscripción, reincorporación y ratificación de juzgadores, así como impulsar la capacitación y profesionalización de personal a través de la creación de la Escuela Judicial, cuya responsabilidad resultará velar por la capacitación y la carrera judicial de los integrantes del Poder Judicial de la Federación».

En el ámbito de la formación y carrera judicial, de acuerdo con el Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación se consideran como principales los siguientes ejes:

- Consolidación de una verdadera carrera judicial para todas las categorías, a las que se acceda por concurso de oposición.
- Limitación a la discrecionalidad de los nombramientos otorgados por jueces y magistrados, para garantizar que solo se otorguen a los vencedores en los concursos.
- Establecimiento de políticas que orienten las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones y ratificación de juzgadores.
- Reforzamiento de las facultades institucionales de combate a la corrupción y al nepotismo.
- Impulso a la capacitación y profesionalización del personal otorgándole a la Escuela Judicial un rol central en los concursos de oposición, confiriéndole también la capacitación y la carrera judicial de los defensores públicos.
- Creación de la Escuela Federal de Formación Judicial, cuyo objeto es implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial.

- Expedición de la Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación...⁹.

El pasado 14 de diciembre de 2020, la Cámara de Diputados aprobó esta reforma al Poder Judicial de la Federación, la cual entre otros cambios destacados al funcionamiento sustantivo de éste Poder, establece políticas que orientarán las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de adscripción, readscripción, reincorporación y ratificación de juzgadores, así como impulsar la capacitación y profesionalización de personal a través de la creación de la Escuela Judicial, cuya responsabilidad resultará velar por la capacitación y la carrera judicial de los integrantes del Poder Judicial de la Federación.

Conclusiones

Nota característica que distingue a quienes ejercen la alta función de impartir justicia es la excelencia jurídica. La adecuada preparación de los servidores públicos judiciales es condición fundamental para impartir una justicia de calidad en beneficio de la sociedad.

La misión de las escuelas judiciales es contribuir a la impartición de justicia y fortalecer nuestro sistema democrático de derecho mediante la formación, capacitación y actualización internas y de la carrera judicial, la investigación aplicada y la divulgación académica en las materias competencia del Poder Judicial.

En un Estado Constitucional de Derecho como el nuestro, podemos concebir al buen juez como la persona que tiene encomendada la función de

impartir justicia, para lo cual debe ser conocedor del Derecho, entendido como el conjunto de normas, compuestas de reglas, principios y valores que regulan la vida en sociedad. Además, debe propiciar el respeto a los derechos humanos y regir su actividad por los principios constitucionales de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, así como por los principios y valores de la Ética Judicial, a fin de que las controversias las resuelva de una manera justa, justificando su actuar ante las partes y la sociedad en general.

«La nueva reforma judicial en México, tendrá como objetivo no solo fortalecer el sistema de carrera judicial federal y la capacitación como el medio para lograr la excelencia en la impartición de justicia al contar con mejores y más preparados juzgadores, sino que también redimensionará el rol de las escuelas judiciales en la formación y actualización del personal de carrera judicial».

⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Op. Cit.*, p. 4.

«La labor de las escuelas judiciales es fundamental en la preparación de los juzgadores y demás funcionarios jurisdiccionales mediante la formación que se realiza a través de los cursos de preparación y especialización, pues los conocimientos, habilidades así como las actitudes y valores no son innatos y tampoco son parte de su educación en las escuelas o facultades de derecho. Los nuevos escenarios y tendencias nacionales e internacionales promueven cambios y transformaciones constantes a los sistemas de justicia, su implementación y funcionamiento adecuado dependen en buena medida en contar con juzgadores debidamente capacitados y altamente especializados, ahí es donde se ubica el papel de las escuelas judiciales».

La labor de las escuelas judiciales es fundamental en la preparación de los juzgadores y demás funcionarios jurisdiccionales mediante la formación que se realiza a través de los cursos de preparación y especialización, pues los conocimientos, habilidades así como las actitudes y valores no son innatos y tampoco son parte de su educación en las escuelas o facultades de derecho.

Los nuevos escenarios y tendencias nacionales e internacionales promueven cambios y transformaciones constantes a los sistemas de justicia, su implementación y funcionamiento adecuado dependen en buena medida en contar con juzgadores debidamente capacitados y altamente especializados, ahí es donde se ubica el papel de las escuelas judiciales.

La nueva reforma judicial en México, tendrá como objetivo no solo fortalecer el sistema de carrera judicial federal y la capacitación como el medio para lograr la excelencia en la impartición de justicia al contar con mejores y más preparados juzgadores, sino que también redimensionará el rol de las escuelas judiciales en la formación y actualización del personal de carrera judicial.

Fuentes consultadas

Bibliografía

MEDINA PEÑALOZA, Sergio Javier, *La enseñanza judicial en el ámbito internacional*, Monografías, Tirant lo Blanch, México 2014.

OVALLE FAVELA, José. *Sistemas Jurídicos y Políticos, Proceso y Sociedad. México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México 1978.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Referencias Electrónicas

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020. Presentación de resultados generales*, 22 de Octubre 2020, México 2020, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cniije/2020/doc/cniije_2020_resultado.pdf], consultada en: 2021-01-18.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*, Febrero 2020, México 2020, p. 2, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_múltiples/documento/2020-02/Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial_1%20%283%29.pdf], consultada en: 2021-01-18.

LA JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTES: UNA NUEVA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Jorge NADER KURI*

SUMARIO: Introducción; I. Los precedentes según la reforma constitucional; II. Alcance de los precedentes en la reforma constitucional; III. Homologación de leyes secundarias; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

El Constituyente Permanente reformó la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de justicia federal. Entre otras cosas, introdujo un nuevo sistema de precedentes mediante el cual las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Si bien del análisis integral de la reforma constitucional pueden deducirse algunos alcances de la nueva facultad constitucional dada al Tribunal Constitucional, será cuando se homologuen las leyes secundarias que podrán establecerse sus contenidos y alcances precisos. Este ensayo constituye, por tanto, una aproximación a la cuestión.

* Abogado por la Universidad La Salle; *Especialista en Amparo* por el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia; *Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); *Académico de Número* de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Contacto: jnaderk@naderabogados.com

Abstract

The Permanent Constituent reformed the Political Constitution of the United Mexican States on federal justice. Among other things, it introduced a new system of precedents wherein the reasons justifying the decisions contained in the judgments handed down by the Pleno of the Supreme Court of Justice of the Nation by a majority of eight votes, and by the Salas, by a majority of four votes, shall be binding on all judicial authorities of the Federation and federal entities. While some scopes of the new constitutional power given to the Constitutional Court can be inferred from the comprehensive analysis of constitutional reform, it will be when the secondary laws are homologated that can be finally established. This paper is therefore an approximation of the issue.

Palabras Clave

Reforma Constitucional; Precedentes; Tesis Jurisprudenciales; Jurisprudencia; Suprema Corte; Justicia.

Introducción

El 21 de octubre de 2019, bajo el convencimiento de que la impartición de justicia federal enfrenta grandes retos, en el Senado de la República se inauguraron los trabajos denominados “Una reforma con y para Poder Judicial de la Federación” encaminados a construir un proyecto de reformas constitucionales y legales a fin de fortalecer la división de poderes, la independencia judicial y, al final del camino, mejorar la justicia.

Durante ese proceso, se reconoció que los jueces federales no siempre se conducen con la ética, profesionalismo, independencia e imparcialidad que deberían observar en sus funciones; que

los cargos que deberían ocuparse por méritos, se otorgan a familiares y amigos; que el sistema de carrera judicial no ha sido exitoso para asegurar que quienes lleguen a ser juzgadores sean las personas más honestas y mejor preparadas. Se reconoció también que, a pesar de los esfuerzos desarrollados, no se ha podido desterrar la corrupción, sino que, por el contrario, la endogamia y el amiguismo han producido redes clientelares muy arraigadas, en las que se trafica con plazas, se intercambian favores, o se pone precio a la justicia.

«Según puede leerse en la exposición de motivos de la Iniciativa, lo que buscaba era “una mejor justicia para las mexicanas y los mexicanos” mediante “una reforma integral de largo alcance, que transformará de fondo al Poder Judicial de la Federación, en beneficio de una sociedad más justa para esta generación y para las venideras”...».

Lo anterior, se dijo, genera desigualdades en el sistema de judicial, dificulta que los más pobres puedan ser escuchados y que sus reclamos sean atendidos, lastima a la sociedad, y genera desconfianza en los jueces y en la justicia, lo cual, en su conjunto, impide el establecimiento de un verdadero gobierno de leyes.

«... el Poder Judicial de la Federación formuló una propuesta de reforma constitucional, que el presidente de la República recogió en una “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” que presentó ante el Senado de la República el 18 de febrero de 2020».

Fue así como el Poder Judicial de la Federación formuló una propuesta de reforma constitucional, que el presidente de la República recogió en una *“Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* que presentó ante el Senado de la República el 18 de febrero de 2020.

Según puede leerse en la exposición de motivos de la Iniciativa¹, lo que buscaba era “una mejor justicia para las mexicanas y los mexicanos” mediante “una reforma integral de largo alcance, que transformará de fondo al Poder Judicial de la Federación, en beneficio de una sociedad más justa para esta generación y para las venideras”, lo cual se planteaba a través de los ejes siguientes:

- * Consolidación de una verdadera carrera judicial para todas las categorías, a las que se acceda por concurso de oposición;
- * Limitación a la discrecionalidad de los nombramientos otorgados por jueces y magistrados, para garantizar que solo se otorguen a los vencedores en los concursos;
- * Establecimiento de políticas que orienten las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones y ratificación de juzgadores;
- * Reforzamiento de las facultades institucionales de combate a la corrupción y al nepotismo;

¹ Información disponible en: [\[www.senado.gob.mx\]](http://www.senado.gob.mx), consultada en: 2021-02-08.

* Impulso a la capacitación y profesionalización del personal otorgándole a la Escuela Judicial un rol central en los concursos de oposición, confiriéndole también la capacitación y la carrera judicial de los defensores públicos;

* Fortalecimiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, consolidando su sistema de carrera y ampliando sus servicios, de manera que los defensores públicos se conviertan en verdaderos abogados de los pobres;

* Apuntalar el rol de la Suprema Corte como tribunal constitucional, permitiendo que enfoque sus energías únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional;

* Establecimiento de Plenos Regionales, en sustitución a los plenos de circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de resolver las contradicciones de tesis en los circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción, así como todos los conflictos competenciales que se susciten en el país entre órganos jurisdiccionales;

* Transformación de los Tribunales Unitarios de Circuito en Tribunales Colegiados de Apelación, con una integración colegiada que asegure mejor calidad y mayor certeza en sus resoluciones.

* Modificación al sistema de jurisprudencia, para fortalecer los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que la doctrina constitucional que genere enmarque la labor del resto de los órganos jurisdiccionales del país.

«La Iniciativa de reformas constitucionales aprobada por el Constituyente Permanente señala, en lo que nos ocupa, que, en su rol de Tribunal Constitucional, la jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación juega un papel de suma importancia, por lo que los criterios correspondientes deben ser robustos, vigentes y tener fuerza para que permeen a los órganos jurisdiccionales inferiores».

Durante el periodo legislativo de 2020, tanto la Cámara de Senadores, como su similar de Diputados, erigidos en Constituyente Permanente, aprobaron sin cambios la Iniciativa del presidente de la República, y se envió a los congresos de las entidades federativas para su aprobación. En su momento, de conformidad con el artículo Tercero Transitorio del Decreto, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor, el

Congreso de la Unión deberá expedir las leyes y/o reformas a la legislación secundaria correspondiente a efecto de homologarla con la reforma constitucional, lo cual, como mínimo, consistirá en lo siguiente:

- Expedición de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Expedición de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación.
- Reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Reformas a la Ley Federal de Defensoría Pública.
- Reformas a la Ley de Amparo.
- Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, y
- Reformas al Código Federal de Procedimientos Civiles.

A la fecha del presente ensayo², que se limita a “la modificación al sistema de jurisprudencia, para fortalecer los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que la doctrina constitucional que genere enmarque la labor del resto de los órganos jurisdiccionales del país”, la reforma constitucional no se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación ni se ha iniciado, por lo mismo, el procedimiento legislativo necesario para la emisión y/o reforma de la legislación secundaria correspondiente. En esa virtud, las aproximaciones que aquí se expresan deberán ser sometidas al contraste que derive de la legislación secundaria que en su momento concluya el Congreso de la Unión.

«La Iniciativa de reformas constitucionales aprobada por el Constituyente Permanente señala, en lo que nos ocupa, que, en su rol de Tribunal Constitucional, la jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación juega un papel de suma importancia, por lo que los criterios correspondientes deben ser robustos, vigentes y tener fuerza para que permeen a los órganos jurisdiccionales inferiores. No obstante, afirma, la forma en que actualmente se integra la jurisprudencia por reiteración entorpece su desarrollo, pues, como se sabe, exige que la Suprema Corte resuelva cinco sentencias en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, en diferentes sesiones, por mayoría calificada».

² 6 de febrero de 2021.

I. Los precedentes según la reforma constitucional

La Iniciativa de reformas constitucionales aprobada por el Constituyente Permanente señala, en lo que nos ocupa, que, en su rol de Tribunal Constitucional, la jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación juega un papel de suma importancia, por lo que los criterios correspondientes deben ser robustos, vigentes y tener fuerza para que permeen a los órganos jurisdiccionales inferiores. No obstante, afirma, la forma en que actualmente se integra la jurisprudencia por reiteración entorpece su desarrollo, pues, como se sabe, exige que la Suprema Corte resuelva cinco sentencias en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, en diferentes sesiones, por mayoría calificada.

Así, suele suceder, continúa exponiendo, que, aunque exista una decisión paradigmática y trascendental de la Suprema Corte, que incluso sea votada por unanimidad, los órganos jurisdiccionales inferiores no están obligados a seguirla por no formar jurisprudencia, lo cual, además de frustrar el deseo de los ciudadanos de ver sus derechos protegidos de manera ágil y eficiente, obliga que se tenga que volver a litigar el mismo tema en reiteradas ocasiones, lo cual se complica aún más cuando se trata de casos que, por sus características, es difícil que se presenten cuatro veces más ante la Suprema Corte.

«De esta manera, todas las sentencias de la Suprema Corte serán relevantes y los justiciables podrán exigir que sean observadas por todos los tribunales, lo cual, de paso, garantiza que la justicia constitucional beneficie a más personas, especialmente a las personas más pobres y marginadas, quienes tienen más dificultad para litigar sus asuntos en diversas instancias y necesitan ver protegidos sus derechos con mucha mayor eficiencia y celeridad».

En este escenario, afirma la Iniciativa, los justiciables no pueden tener certeza de que sus derechos serán protegidos, además se generan altos costos para los ciudadanos y el propio Poder Judicial al tenerse que agotar diversas instancias para un asunto que ya está resuelto por el más alto tribunal de nuestro país. Por ello, concluye, es necesario dotar de mayor coherencia, uniformidad y fuerza a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para lograrlo se propone que dicho Alto Tribunal avance a un sistema de precedentes en el que las razones que justifiquen las decisiones, compartidas por una mayoría calificada, sean obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales sin necesidad de que sean reiteradas.

De esta manera, todas las sentencias de la Suprema Corte serán relevantes y los justiciables podrán exigir que sean observadas por todos los tribunales, lo cual, de paso, garantiza que la justicia constitucional beneficie a más personas, especialmente a las personas más pobres y marginadas, quienes tienen más dificultad para litigar sus asuntos en diversas instancias y necesitan ver protegidos sus derechos con mucha mayor eficiencia y celeridad.

En consecuencia, el Poder Reformador aprobó adicionar un párrafo décimo segundo al artículo 94 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, a efecto de que: «las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la

Federación y de las entidades federativas».

Con lo anterior quedó eliminando el sistema de creación jurisprudencial por reiteración a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se introdujo un nuevo concepto a la teoría constitucional mexicana: *el precedente*, delineado en el texto constitucional como *las razones que justifiquen* las decisiones judiciales aprobadas por mayoría calificada del Pleno y de las Salas; concepto sobre el que se sabe muy poco a nivel de derecho positivo y que requerirá de desarrollo en la legislación secundaria, como ya se apuntó.

«La jurisprudencia —y su interrupción—, tal y como la conocemos, no dejará de existir en el orden jurídico mexicano. Seguirá emitiéndose sin cambios por el Tribunal Electoral, los Plenos Regionales y los Tribunales Colegiados de Circuito, en los términos de la legislación secundaria respectiva, y versará sobre la interpretación de la Constitución y normas generales».

II. Alcance de los precedentes en la reforma constitucional

Si bien, como se dijo, la nueva figura constitucional de los precedentes ameritará su desarrollo en la legislación secundaria, del análisis global de la reforma constitucional en comentario, se desprenden los elementos configurativos siguientes:

a) La jurisprudencia —y su interrupción—, tal y como la conocemos, no dejará de existir en el orden jurídico mexicano. Seguirá emitiéndose sin cambios por el Tribunal Electoral, los Plenos Regionales³ y los Tribunales Colegiados de Circuito, en los términos de la legislación secundaria respectiva, y versará sobre la interpretación de la Constitución y normas generales.

b) En cuanto Suprema Corte de Justicia de la Nación, seguirá emitiendo jurisprudencia en la forma que

³ El nuevo texto del primer párrafo del artículo 94 Constitucional dispone que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito. Como se sabe, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo, los antiguos Tribunales Unitarios de Circuito - ahora Tribunales de Apelación-, y los Juzgados de Distrito, carecen de competencia para emitir jurisprudencia orientadora o vinculante para el resto de los tribunales federales y estatales. En cuanto al Tribunal Electoral, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la actividad jurisprudencial que desarrolla seguirá operando en la específica materia electoral, sin la posibilidad de emitir precedentes obligatorios.

actualmente acontece cuando las sentencias no alcancen mayoría calificada. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional, también establecerá *precedentes* obligatorios para todos los tribunales de la Federación y de las entidades federativas, si, al resolver el caso en particular, se alcanza una votación calificada de 8 ministros tratándose del Pleno, o de 4, si se resuelve en Salas. De esta forma, los precedentes formarán jurisprudencia.

«En vista de que los precedentes se encuentran enraizados en las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán las propias sentencias “el lugar” en donde consten los precedentes y por tanto la fuente de su obligatoriedad, lo cual idealmente debería de dar lugar a que el Semanario Judicial de la Federación establezca un mecanismo específico de publicación de las sentencias que constituyan precedentes y de las jurisprudencias por precedentes».

c) En estricto sentido, los precedentes no serán *tesis* tal y como las conocemos, es decir, textos argumentados en los que se sostienen conclusiones jurídicamente verídicas y, en su caso, vinculantes en la resolución de otros casos judiciales similares, que a veces se encuentran descontextualizados de los hechos relevantes. Más bien, serán *las razones* que justifiquen la votación calificada en un solo caso, por lo cual su valoración deberá atender al caso específico resuelto, a los criterios jurídicos respectivos y desde luego a las razones justificativas.

d) En vista de que los precedentes se encuentran enraizados en las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán las propias sentencias “el lugar” en donde consten los precedentes y por tanto la fuente de su obligatoriedad, lo cual idealmente debería de dar lugar a que el Semanario Judicial de la Federación establezca un mecanismo específico de publicación de las sentencias que constituyan precedentes y de las jurisprudencias por precedentes.

e) Los precedentes serán todas las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cualquiera de las manifestaciones de su función jurisdiccional, a saber: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, juicios de amparo, juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de las entidades federativas, revisión de oficio de los decretos expedidos por el Ejecutivo

Federal durante la restricción o suspensión de derechos humanos y garantías, constitucionalidad de la materia de las consultas populares convocadas por el Congreso de la Unión, recusaciones, excusas e impedimentos; recursos, incidentes, conflictos competenciales, cumplimiento de sentencias, declaratoria general de inconstitucionalidad y cualquier otro asunto que resuelva merced a su competencia originaria o mediante el ejercicio de su facultad de atracción. Es decir, cualquier sentencia que cuente con mayoría calificada constituirá precedente vinculante.

III. Homologación de leyes secundarias

Como ya se apuntó, la reforma constitucional reseñada obligará a la homologación de leyes secundarias. Ello habrá de concretarse en el plazo señalado en la propia reforma constitucional y precisará al Congreso de la Unión a emitir nuevas leyes o bien a reformar las ya existentes; y sobre el particular —a esta fecha— no se han presentado las iniciativas correspondientes.

No obstante, según la naturaleza constitucional de los precedentes en análisis, deberá reformarse la *Ley de Amparo* al menos a efecto de eliminar la jurisprudencia por reiteración y por sustitución respecto a la Suprema Corte, así como para desarrollar y la forma en que las partes y/o interesados procesales podrán exigir el cumplimiento de las razones contenidas en las sentencias que formen precedente, de modo que se logren los objetivos constitucionales.

Cabe señalar que, en congruencia con el nuevo sistema de precedentes y, de acuerdo a la práctica que ya comienza a ser corriente en la construcción de los textos jurisprudenciales, la Suprema Corte está promoviendo la idea de que las tesis expongan con precisión los hechos relevantes del caso, el criterio jurídico y los argumentos que justificaron la decisión, sin que sea necesario incluir las cuestiones de hecho y de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión, de modo que solo contengan los criterios que realmente son obligatorios para los órganos jurisdiccionales.

«Como ya se apuntó, la reforma constitucional reseñada obligará a la homologación de leyes secundarias. Ello habrá de concretarse en el plazo señalado en la propia reforma constitucional y precisará al Congreso de la Unión a emitir nuevas leyes o bien a reformar las ya existentes; y sobre el particular —a esta fecha— no se han presentado las iniciativas correspondientes».

Un ejemplo de la estructura de los textos jurisprudenciales que se volverá estándar es el siguiente:

NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE IMPONEN SANCIONES ECONÓMICAS. LA DECLARADA POR INDEBIDA MOTIVACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN Y VALORACIÓN DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR, DEBE SER PARA EFECTOS.

Hechos: El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales recibió la denuncia de un particular contra una empresa de telefonía, derivado de la recepción de diversas llamadas y mensajes de texto realizados por un despacho de cobranza, por un adeudo existente con diversa persona moral. Posteriormente, el Pleno de ese órgano impuso a la compañía denunciada diversas sanciones económicas, al estimar que cometió las infracciones previstas en el artículo 63, fracciones IV, VIII, IX y XIII, de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, por incumplir los preceptos 6, 7, 8, 12, 13 y 21 del mismo ordenamiento, al haber divulgado los datos personales del titular a terceros, en detrimento de sus intereses y privacidad, incumpliendo además con el deber de confidencialidad; determinación contra la cual aquélla promovió juicio contencioso administrativo, en el que se resolvió declarar la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que se emita una nueva, en la que se motive debidamente la gravedad de las infracciones. Inconforme con esa sentencia, la empresa promovió juicio

de amparo, en el que reclamó su indebida fundamentación y motivación, al señalar que la ilegalidad de la resolución impugnada se ubica en el supuesto previsto en el artículo 51, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que debió declararse su nulidad lisa y llana.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la nulidad de las resoluciones administrativas que imponen sanciones económicas, decretada por un vicio de forma, como lo es la indebida motivación de la gravedad de la infracción y valoración de la capacidad económica del infractor, debe ser para efectos, prevista en el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Justificación: La causa de ilegalidad advertida no versa sobre los supuestos previstos en la fracción IV del artículo 51 citado, que refieren que los hechos origen de la denuncia no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron de forma equivocada, o que la resolución se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejándose de aplicar las debidas, ya que los hechos denunciados se acreditaron y la ilegalidad se actualizó conforme a la fracción II del artículo 51 aludido, porque la responsable incumplió las reglas de juzgamiento y sanción, tendientes a determinar (lo que en la doctrina se conoce como *accertamento*, que es la verificación de la existencia y exactitud de los hechos y circunstancias pertinentes del caso concreto, asociado al *apprezzamento*, consistente en el ejercicio de la potestad enderezada hacia el control

de su valoración o ponderación por la administración) los elementos para la individualización de la multa, lo cual se traduce en un problema de indebido procedimiento que impide al afectado desplegar una eficaz defensa de sus intereses, por ello, la nulidad que se declare debe ser para efectos y no lisa y llana.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Como puede verse, en las tesis jurisprudenciales se conservará la práctica de sintetizar el criterio en el título, pero su cuerpo se dividirá en tres partes: hechos, criterio jurídico y justificación. Quizás, bajo una estructura similar será que se construirán los precedentes obligatorios de la Suprema Corte, en los que la justificación serán las razones.

«... en las tesis jurisprudenciales se conservará la práctica de sintetizar el criterio en el título, pero su cuerpo se dividirá en tres partes: hechos, criterio jurídico y justificación. Quizás, bajo una estructura similar será que se construirán los precedentes obligatorios de la Suprema Corte, en los que la justificación serán las razones».

Conclusiones

Primera: Con la finalidad de dotar de mayor coherencia, uniformidad y fuerza a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Revisor adicionó el artículo 94 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* a efecto de avanzar a un sistema de precedentes en el que las razones que justifiquen las decisiones, compartidas por una mayoría calificada, sean obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales sin necesidad de que sean reiteradas. El texto añadido establece lo siguiente: «las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas».

Segunda: De esta manera, todas las sentencias de la Suprema Corte en el ejercicio de las competencias que le son propias o bien mediante el ejercicio de la facultad de atracción, aprobadas por mayoría calificada serán relevantes y los justiciables podrán exigir que sean observadas por todos los tribunales.

Tercera: En vista de que los precedentes se encuentran en las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por la Suprema Corte, serán las propias resoluciones en donde consten los precedentes y por tanto la fuente de su obligatoriedad, lo cual idealmente debería de dar lugar a que el Semanario Judicial de la Federación establezca un mecanismo específico de publicación de

tales sentencias y de redacción de las jurisprudencias por precedentes.

Cuarta: Una vez publicada la reforma constitucional, el Congreso de la Unión deberá homologar la legislación secundaria correspondiente. En materia de precedentes, al menos la *Ley de Amparo* para eliminar la jurisprudencia por reiteración y por sustitución respecto a la Suprema Corte, así como para desarrollar y la forma en que las partes y/o interesados procesales podrán exigir el cumplimiento de las razones contenidas en las sentencias que formen precedente, de modo que se logren los objetivos constitucionales.

«En congruencia con el nuevo sistema de precedentes de la Suprema Corte, la práctica en la redacción de las tesis jurisprudenciales del resto de los tribunales jurisdiccionales con competencia para emitir jurisprudencia se verá influenciada. Las tesis dejarán de reflejar solo una parte o algún argumento de la sentencia y será ordinario que los textos jurisprudenciales reflejen los hechos, los criterios jurídicos y las justificaciones. Quizás lo mismo ocurra con las tesis de jurisprudencia por precedente».

Quinto: En congruencia con el nuevo sistema de precedentes de la Suprema Corte, la práctica en la redacción de las tesis jurisprudenciales del resto de los tribunales jurisdiccionales con competencia para emitir jurisprudencia se verá influenciada. Las tesis dejarán de reflejar solo una parte o algún argumento de la sentencia y será ordinario que los textos jurisprudenciales reflejen los hechos, los criterios jurídicos y las justificaciones. Quizás lo mismo ocurra con las tesis de jurisprudencia por precedente.

Fuentes consultadas

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley de Amparo.

Referencias electrónicas

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, información disponible en: [\[http://www.scjn.gob.mx\]](http://www.scjn.gob.mx), consultada en: 2021-02-04.

SENADO DE LA REPÚBLICA, información disponible en: [\[http://www.senado.gob.mx\]](http://www.senado.gob.mx), consultada en: 2021-02-04.

LA REFORMA JUDICIAL: ¿ABONA A LA JUSTICIA LA DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS VINCULADOS CON HECHOS QUE CONSTITUYEN GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS?



Lucía Guadalupe CHÁVEZ VARGAS*

SUMARIO: Introducción; I. Contexto; II. Antecedentes de los órganos para la revisión de las graves violaciones a Derechos Humanos; III. Justicia extraordinaria: Mecanismos internacionales; A manera de conclusión: Consideraciones sobre los órganos jurisdiccionales para resolver graves violaciones a derechos humanos; Fuentes consultadas.

Resumen

Es un hecho indiscutible que en México ocurren y han ocurrido desde hace varios años graves violaciones a los derechos humanos que constituyen crímenes de lesa humanidad, y que, han permanecido en la impunidad causando una doble revictimización. En este texto hago referencia a mecanismos de derecho comparado, que pudieran ser un antecedente útil para México, a fin de contar con las herramientas efectivas para investigar, procesar y

* Licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia* en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá de Henares. Desde 2008 ha trabajado en el campo de los derechos humanos con organizaciones de la sociedad civil y de 2011 a 2014 en la oficina del Ombudsman de la Ciudad de México. Ha participado como coordinadora y autora en la elaboración de libros y artículos de revistas académicas; asimismo, en conferencias, congresos, capacitaciones, diplomados y como tutora en diversos cursos relacionados con derechos humanos y justicia transicional. Actualmente, es Directora del Área de Investigación de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y docente en la Universidad Tecnológica Latinoamericana. Contacto: lucygcchavezv@gmail.com

sancionar las violaciones a derechos humanos, que debieran acompañar una reforma para la creación de órganos jurisdiccionales para la resolución de los asuntos vinculados con hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos.

Abstract

It is an indisputable fact that serious violations of human rights that constitute crimes against humanity occur and have occurred in Mexico for several years, and also, they have remained in impunity, causing double re-victimization. In this text, I refer to comparative law mechanisms, which could be a useful precedent for Mexico, in order to have effective tools to investigate, prosecute and punish human rights violations all that which should accompany a reform for the creation of jurisdictional organisms for the resolution of matters related to events that constitute serious human rights violations.

Palabras Clave

Derechos Humanos; Crímenes de Lesa Humanidad; Activismo Judicial; Acción Privada, Violencia.

Introducción

El texto que se presenta pretende ser crítico ante la reciente propuesta de designación de órganos jurisdiccionales para la resolución de los asuntos vinculados con hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos. En el texto, se analiza el contexto general en México de violencia y violaciones graves a los derechos humanos, afectaciones que afirmamos, constituyen crímenes de lesa humanidad.

Posteriormente, nos referimos a tres experiencias clave de la región, relevantes para la garantía de los derechos humanos en sede judicial: los tribunales de alto riesgo y la acción de tutela, por un lado, y por el otro, ante la crisis para la correcta investigación de los delitos, se analiza la relevancia de la investigación privada, tomando como referencia el caso guatemalteco. En el texto, particularmente en el apartado de contexto, se deja ver que no es suficiente el fortalecimiento del Poder Judicial, una fórmula de tal naturaleza está destinada al fracaso. Por lo anterior, se analiza una experiencia regional de un mecanismo internacional para combatir la impunidad, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala; y, en esa línea de ideas, el principio de responsabilidad de proteger.

Finalmente, se exponen algunas consideraciones relacionadas con rechazar la idea simplista de la creación de órganos jurisdiccionales para la resolución de los asuntos vinculados con hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y optar por el fortalecimiento del sistema de justicia en su conjunto.

I. Contexto

México ha atravesado por distintas etapas de violencia que se han caracterizado por dejar un saldo dramático de víctimas de violaciones graves a derechos humanos en total impunidad. Al primero, se le conoce como “Guerra Sucia” y fue un periodo de conflicto armado comprendido entre los años sesenta y principios de los ochenta. Ese periodo dejó varias víctimas de crímenes graves, entre ellos de desaparición forzada. En un informe de la Fiscalía Especializada para Movimientos

Sociales y Políticos del Pasado, creada con el propósito de investigar penalmente estos hechos, se lograron documentar los casos de 788 personas detenidas desaparecidas en ese periodo por el ejército mexicano. Hasta el momento, solo se tiene noticia de una sentencia en la causa penal 179/2006, 2009, por hechos ocurridos en el estado de Sinaloa en la que se condenó a una persona por hechos de desaparición forzada¹.

El segundo periodo comienza en el año de 1994, cuando estalló una lucha armada entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el ejército mexicano, en ese marco se cometieron graves violaciones a derechos humanos como tortura, ejecución arbitraria y la desaparición forzada a manos de militantes, en contra de simpatizantes del movimiento zapatista².

¹ GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio & CHÁVEZ VARGAS, Lucía Guadalupe, «La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México». *Eunomia. Foro y Ágora*, No. 14, septiembre de 2018, Madrid, España 2018, p. 164, disponible en: [\[http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-impunidad-en-el-contexto-de-la-desaparicion-forzada.pdf\]](http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-impunidad-en-el-contexto-de-la-desaparicion-forzada.pdf), consultada en: 2021-01-21.

² Por ejemplo, los hechos del caso Ejido Morelia se refieren a la detención, tortura, desaparición y posterior ejecución arbitraria de los señores Severiano Santiz Gómez, Hermelindo Santiz Gómez y Sebastián Santiz López el día 7 de enero de 1994 por agentes del ejército mexicano, el caso permanece en total impunidad. Sobre el caso, véase: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso 11.411, *Severiano y Hermelindo Santiz Gómez "Ejido Morelia" - México*, Costa Rica 1998, disponible en: [\[http://www.cidh.org/annualrep/97span/mexico1.411.htm\]](http://www.cidh.org/annualrep/97span/mexico1.411.htm), consultada en: 2021-01-21.

El tercer periodo de violencia identificado es la Guerra contra las Drogas, declarada por el ex presidente Felipe Calderón en el año 2006 y que a la fecha ha dejado, en palabras del Gobierno actual, un país de víctimas. En este texto se hará referencia particular a la violencia y la impunidad, fruto de este periodo de Guerra contra las Drogas, y la necesidad de mecanismos efectivos para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, entre ellos, órganos judiciales.

El análisis de los datos oficiales, permite ver el grado de violencia e impunidad, vinculadas a las graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad —por la forma en que se cometen—, por ejemplo, en el periodo de diciembre de 2006 hasta los últimos datos con los que cuenta la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, obtenidas a través de solicitudes de acceso a la información pública para el mes de diciembre de 2019, a nivel federal, la Fiscalía General de la República, reportó haber iniciado 13,560 investigaciones penales por el delito de tortura³. De este número de investigaciones, solo 30 averiguaciones previas han sido judicializadas, es decir, el 0.22%. De 2006 a 2019, el Consejo de la Judicatura Federal, informó que se dictaron 27 sentencias por tortura a nivel federal, de las cuales 18 fueron condenatorias y 9 absolutorias⁴.

³ FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Solicitud de información Folio: 0001700145720, Fecha de respuesta: 10 de febrero de 2020, México 2020.

⁴ CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Solicitud de información Folio: 0320000031420,

A nivel estatal, las cifras suman 21 mil 360 investigaciones penales iniciadas por ese delito, en el periodo de estudio, según los reportes de 27 de las 32 entidades del país⁵. De acuerdo a tribunales estatales existen 16 sentencias por tortura dictadas entre 2006 y 2019.

Sobre la desaparición forzada, datos de la Fiscalía General de la República indican que se recibieron solo 188 denuncias por desaparición forzada y 368 denuncias por desaparición por particulares⁶. Del total de indagatorias solo 6 han sido judicializadas⁷ y solamente existen 27 sentencias a nivel federal, de las cuales únicamente 13 son condenatorias⁸.

A nivel estatal existen un total de 11,150 averiguaciones previas y carpetas de investigación por desaparición forzada y desaparición por particulares. Siendo los estados de Colima (3,039), Guerrero (2,140), Tabasco (2,096) y Jalisco (1,643), los que más casos de desaparición concentran⁹. Se tiene conocimiento, a

través de solicitudes de información realizadas a los Poderes Judiciales estatales, que hay 16 sentencias por desaparición forzada y 10 por desaparición por particulares¹⁰.

Los datos anteriores dejan ver que en este escenario, en donde se cometen graves violaciones a derechos humanos, que constituyen crímenes de lesa humanidad, reina además una doble victimización que es la impunidad, es decir, la negativa sistemática a las víctimas para el acceso efectivo a la justicia.

Sumado al contexto general, tenemos los casos de personas periodistas, activistas y operadoras del

Fecha de respuesta: 15 de enero de 2020, México 2020.

⁵ Las Fiscalías de los estados de Baja California Sur, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Tlaxcala no proporcionaron respuesta a nuestra solicitud.

⁶ FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Solicitud de información Folio: 0001700131120, Fecha de respuesta 17 de febrero de 2020, México 2020.

⁷ *Ídem*.

⁸ CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Solicitud de información Folio: 0320000037620, Fecha de respuesta: 21 de enero de 2020, México 2020.

⁹ FISCALÍAS ESTATALES, Solicitudes de información Folios: Aguascalientes: 00037320; Baja California: 00066920; Baja California Sur: 00030220; Campeche: 0100053020; Chiapas: 00092520; Chihuahua: 007992020; Ciudad de

México: 0113000032020; Coahuila: 00056520; Colima: 00028420; Durango: 00045220; Estado de México: 0000308412; Guanajuato: 00204420; Guerrero: 00046920; Jalisco: 00625620; Michoacán: 00136320; Nuevo León: 00250120; Oaxaca: 00090620; Puebla: 00202820; Querétaro: 00093520; Quintana Roo: 00086920; San Luis Potosí: 00154920; Sinaloa: 00174820; Sonora: 00139820; Tabasco: 00152920; Tamaulipas: 00123220; Veracruz: 00362520; Yucatán: 00406020; Zacatecas: 00064820. Lo estados de Baja California, Quintana Roo y Veracruz manifestaron no tener información respecto de los solicitado; Hidalgo, Morelos, Nayarit y Tlaxcala no dieron respuesta a nuestra solicitud; Coahuila y el Estado de México contaban solo con el número de denuncias y no de averiguaciones previas y carpetas de investigación.

¹⁰ PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS, solicitudes de información folios: Baja California Sur, Folio: 00170320; Coahuila, Folio: 00098920; Estado de México, Folio: 0000310715; Guanajuato, Folio: 00301020; Nayarit, Folio: 00048620; Nuevo León, Folio: 00270620; Sinaloa, Folio: 00313320; Sonora, Folio: 00630520; Tamaulipas, Folio: 00193220; Veracruz, Folio: 00522020; Zacatecas, Folio: 00110920.

sistema de justicia hostigadas, amenazadas o incluso asesinadas. Por ejemplo, el asesinato del Juez de Distrito Uriel Villegas y su esposa Verónica Barajas el 16 de junio de 2020 en la Ciudad de Colima. El juez Villegas conocía de casos de alto perfil, que involucraron tanto a presuntos integrantes de la delincuencia organizada, como a agentes del Estado.

En ese contexto de violencia e impunidad, en donde las violaciones graves a derechos humanos son manifiestas, en febrero de 2020, el Ejecutivo Federal, propuso al legislativo una reforma para transformar al Poder Judicial de la Federación. A través de la adición al artículo 100 constitucional se propone facultar al Consejo de la Judicatura Federal para que pueda designar a uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con **hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos o que tengan un impacto social de especial relevancia**. Lo anterior, supuestamente, garantizará la concentración de los asuntos para dar una solución coherente y expedita a casos de especial trascendencia social.

...

El Consejo de la Judicatura Federal podrá designar uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos o que tengan un impacto social de especial relevancia, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.

En ese marco, la discusión sobre la creación de órganos jurisdiccionales para

la resolución de los asuntos vinculados con hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos se vuelve relevante y vigente en México; sin olvidar la relevancia de discutir los pasos previos, es decir la autonomía y el trabajo de las fiscalías, y qué tipo de casos deberían de llegar, bajo criterios de una política criminal, a esos órganos especializados.

«A través de la adición al artículo 100 constitucional se propone facultar al Consejo de la Judicatura Federal para que pueda designar a uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos o que tengan un impacto social de especial relevancia. Lo anterior, supuestamente, garantizará la concentración de los asuntos para dar una solución coherente y expedita a casos de especial trascendencia social».

II. Antecedentes de los órganos para la revisión de las graves violaciones a Derechos Humanos

Es una obligación Estatal generar las condiciones básicas para mantener la independencia de la justicia, y asegurar que esa justicia llegue de manera oportuna. En contextos de violencia, como el de México, en algunos países de América Latina se optó por órganos extraordinarios de justicia penal. A continuación, se plantean algunos ejemplos relevantes.

2.1. Tribunales de alto riesgo

El Estado debe garantizar la independencia de la judicatura, esto es, entre otros, la seguridad personal de las y los jueces, magistrados, magistradas, ministras, ministros, fiscales y todas y todos los auxiliares de justicia; particularmente quienes intervienen en la justicia penal que es especialmente vulnerable debido al impacto de los casos que se atienden¹¹. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo¹².

¹¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, *Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo*, Decreto número 21-2009, 3 de septiembre de 2009, Guatemala 2009, disponible en: [\[https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/2009/21-2009.pdf\]](https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/2009/21-2009.pdf), consultada en: 2021-01-21.

¹² ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Principios básicos relativos a la*

Existen casos, como los atendidos por el Juez Uriel Villegas, que deben ser considerados de mayor riesgo y en donde las medidas de protección ordinarias resultarán insuficientes, por lo que se requieren acciones de protección extraordinarias.

«El Estado debe garantizar la independencia de la judicatura, esto es, entre otros, la seguridad personal de las y los jueces, magistrados, magistradas, ministras, ministros, fiscales y todas y todos los auxiliares de justicia; particularmente quienes intervienen en la justicia penal que es especialmente vulnerable debido al impacto de los casos que se atienden».

independencia de la judicatura, Resolución 43/32. 29 de noviembre de 1985, New York, Estados Unidos 1985, disponible en: [\[https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx\]](https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx), consultada en: 2021-01-21.

En otros países, se han implementado leyes y políticas para la protección de las y los servidores públicos y sujetos procesales que, por su participación en la obtención de justicia, como consecuencia de hechos delictivos que presentan un mayor riesgo, los hechos merecen sustanciarse en instancias especializadas con extraordinarias medidas de seguridad. Ejemplo de ello son los Tribunales que atienden los procesos de mayor riesgo en Guatemala¹³. La *Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo* del año 2009 (Artículo 1) otorga la facultad a la Corte Suprema de Justicia para «determinar los tribunales competentes para conocer en la fase procesal que corresponda, en los procesos por hechos delictivos ... que presenten mayor riesgo para la seguridad personal de jueces, magistrados, fiscales y auxiliares de justicia, así como de los imputados, testigos y demás sujetos procesales que intervengan en estos procesos»¹⁴.

Los delitos que se prevén de mayor riesgo son, entre otros, los de genocidio, aquellos protegidos por el derecho internacional humanitario, tortura, desaparición forzada, asesinato, trata de personas, feminicidio, secuestro, los relacionados con la delincuencia organizada y algunos considerados graves en la legislación sobre narcoactividad y terrorismo, y otros conexos¹⁵. Las causas que se analizan, en la práctica, tienen que

ver con estructuras criminales complejas y altos perfiles de perpetradores.

Por ejemplo, casos que se han analizado en estos juzgados son el caso de Odebrecht; el caso Botellas, proceso que busca probar una red de corrupción en el Sistema Penitenciario y el caso Sepur Zarco, sobre hechos de esclavitud y violaciones sistemáticas ejecutadas por personal militar en contra de mujeres indígenas durante el conflicto armado interno, el caso concluyó en la condena de dos ex militares por crímenes de lesa humanidad.

En México no tenemos ese tipo de tribunales, basta ver que la lista de testigos protegidos al final del sexenio de Peña Nieto, sumaban apenas 11, según datos de una investigación de InSight Crime¹⁶.

2.2. La acción de tutela

El sistema jurídico de defensa de la constitución en Colombia descansa en la Corte Suprema de Justicia y en la Corte Constitucional. La primera es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y actúa como tribunal de casación, además se encarga del eventual juzgamiento de servidores públicos de alto rango¹⁷. Por su parte, la Corte Constitucional tiene la

¹³ Véase CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, *Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo*, Op. Cit.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ **Artículo 3**, *Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo*.

¹⁶ RAINSFORD, Cat, «México deja en el limbo a sus testigos protegidos». *InSight Crime*, 8 de agosto de 2019, México 2019, disponible en:

[<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/mexico-deja-en-el-limbo-a-sus-testigos-protegidos/>], consultada en: 2021-01-21.

¹⁷ GACETA CONSTITUCIONAL, *Constitución Política de Colombia*, 4 de julio de 1991, **Artículo 234**, disponible en: [<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>], consultada en: 2021-01-21.

función de guardar la integridad y supremacía de la Carta Política, entre otras, decide sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, contra leyes y decretos con fuerza de ley; sobre la constitucionalidad de las consultas populares, referendos o plebiscitos y «las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales»¹⁸.

«Los delitos que se prevén de mayor riesgo son, entre otros, los de genocidio, aquellos protegidos por el derecho internacional humanitario, tortura, desaparición forzada, asesinato, trata de personas, feminicidio, secuestro, los relacionados con la delincuencia organizada y algunos considerados graves en la legislación sobre narcoactividad y terrorismo, y otros conexos. Las causas que se analizan, en la práctica, tienen que ver con estructuras criminales complejas y altos perfiles de perpetradores».

La acción de tutela, prevista en la Constitución de 1991, se define como un mecanismo por medio de la cual se reclaman, mediante un procedimiento sumario, la protección de los derechos fundamentales en caso de vulneración o amenaza por la autoridad pública. Se prevé de la siguiente manera:

Artículo 86: Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o

¹⁸ Ídem.

respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión¹⁹.

«A través de la acción tutela se ha logrado, de manera efectiva, garantizar los derechos sociales de población particularmente vulnerable, y de manera proactiva, la Corte Constitucional no ha concluido su trabajo con la mera emisión de un fallo. Por ejemplo, en la sentencia T-025, la Corte Constitucional declaró la existencia de violaciones masivas a los derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado interno. Pero, además, en ese caso la Corte asumió una posición proactiva...».

¹⁹ Ídem.

En ese sentido, la acción tutela se prevé en Colombia como uno de los dispositivos jurídicos más revolucionarios dentro del “nuevo constitucionalismo latinoamericano”²⁰ y ha venido a materializar “la eficacia de los derechos constitucionales en el día a día, en la cotidianidad más evidente de los colombianos”²¹.

A través de la acción tutela se ha logrado, de manera efectiva, garantizar los derechos sociales de población particularmente vulnerable, y de manera proactiva, la Corte Constitucional no ha concluido su trabajo con la mera emisión de un fallo. Por ejemplo, en la sentencia T-025, la Corte Constitucional declaró la existencia de violaciones masivas a los

²⁰ Entendido este, en palabras de Pedro SALAZAR UGARTE como «un proyecto que incorpora a las instituciones que decretan la existencia de una Constitución —los derechos y la división de los poderes— en clave contemporánea [...] las Constituciones del NCL, se fundan en premisas populistas o populares en dos sentidos: fundan su legitimidad en procesos constituyentes populares y contienen normas expresamente orientadas a fomentar la inclusión de los grupos sociales vulnerables. Adicionalmente, los textos constitucionales incorporan principios, derechos y formulaciones que tienen su origen en tradiciones o corrientes autóctonas como el indigenismo o ciertas versiones vernáculas de ecologismo». SALAZAR UGARTE, Pedro, *El nuevo constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2012, p. 387, disponible en: [\[https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/22.pdf\]](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/22.pdf), consultada en: 2021-01-21.

²¹ CARRERA SILVA, Liliana, «La acción de Tutela en Colombia», *Revista Ius*, pp. 72 y 76, disponible en: [\[https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/80\]](https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/80), consultada en: 2021-01-22.

derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado interno. Pero, además, en ese caso la Corte asumió una posición proactiva, llevó a cabo un procedimiento de seguimiento para que el Estado creara un plan de acción para superar el estado de cosas inconstitucional y asegurara los recursos para ejecutar el plan y garantizar a su vez los derechos básicos de la población desplazada²². La Corte Constitucional, a diferencia de otros tribunales, está facultada para mantener su competencia «hasta que los derechos hayan sido completamente restaurados o las causas de la amenaza hayan sido eliminadas»²³.

En el caso de la garantía del derecho a la salud, fue el activismo judicial de la Corte Constitucional a través de la sentencia T-760 de 2008 en donde analizó 22 expedientes de acciones de tutela y concluyó que las pretensiones de las personas demandantes no eran vulneraciones aisladas a los derechos humanos, sino sistemáticas y afectaban a la población más vulnerable. A través de la sentencia, la Corte ordenó a las autoridades a superar las fallas de regulación, es decir, a unificar a través de la legislación los planes de protección de la salud para los regímenes contributivo y subsidiario de salud²⁴.

²² RODRÍGUEZ GARAVITO, Carlos & RODRÍGUEZ FRANCO, Diana, *Juicio a la Exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, De justicia, siglo Veintiuno, Colombia 2015, p.66, disponible en: [\[https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_758.pdf\]](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_758.pdf), consultada en: 2021-01-22.

²³ *Ibidem.*, p. 67.

²⁴ El régimen subsidiario de salud se proporcionaba de manera gratuita a las personas que no conformaban el régimen

«Varios países, México incluido, contemplan como posibilidad la acción privada en casos penales. Guatemala, es un ejemplo claro de las virtudes de cuando la acción privada se permite en casos de crímenes atroces. En el Código Procesal Penal de Guatemala existen procedimientos específicos en cuanto a ciertos delitos, por ejemplo, el procedimiento especial de averiguación y los juicios por delitos de acción privada».

La Corte Constitucional, de enero de 2019 a marzo de 2020, había analizado más de 700 mil acciones de tutela, relacionadas 89,586 con el derecho al debido proceso, 17,350 con el derecho a la vida, 8,686 con derechos de la población internamente desplazada, 6,489

contributivo, es decir que no podían pagar ese régimen o que no eran trabajadores. El régimen subsidiario no garantizaba de manera efectiva el derecho al nivel más alto posible de salud de la población más vulnerable. Puede consultarse la sentencia completa en esta liga: REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia No T-760 de 2008, disponible en: [\[https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Documentos/Sentencia%20T-760/SENTENCIA%20T760%20-2008.pdf\]](https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Documentos/Sentencia%20T-760/SENTENCIA%20T760%20-2008.pdf), consultada en: 2021-01-22.

con la administración de justicia, 489 con la integridad personal, entre otras²⁵.

Así, la Corte Constitucional, de Colombia en palabras de juristas, es un ejemplo de una Corte “activista”.

2.3. La acción privada

Varios países, México incluido, contemplan como posibilidad la acción privada en casos penales. Guatemala, es un ejemplo claro de las virtudes de cuando la acción privada se permite en casos de crímenes atroces.

En el Código Procesal Penal de Guatemala existen procedimientos específicos en cuanto a ciertos delitos, por ejemplo, el procedimiento especial de averiguación y los juicios por delitos de acción privada²⁶. El procedimiento especial de averiguación procede en casos de desapariciones, desapariciones forzadas y detenciones ilegales cuando se ha interpuesto un recurso de exhibición personal, sin hallar a la persona a cuyo favor se solicitó y cuando existen motivos de sospecha suficientes para afirmar la injerencia de funcionarios públicos, miembros de las fuerzas de seguridad o agentes regulares o irregulares.

²⁵ Para consultar las estadísticas ir a la sección de «Tutelas radicadas en la Corte Constitucional», disponible en: CORTE CONSTITUCIONAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, «Tutelas radicadas en la Corte Constitucional», [<https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>], consultada en: 2021-01-22.

²⁶ Véase artículos 467 y siguientes del Código Procesal Penal. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 51-92, disponible en: [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/pdf/gt/decreto_congresional_51-92_codigo_procesal_penal.pdf], consultada en 2021-01-22.

Cualquier persona pueda solicitar a la Corte Suprema de Justicia que aplique el procedimiento especial de averiguación, que consiste en:

- Intimar al Ministerio Público para que informe al tribunal sobre el proceso y los resultados de la investigación, en no más que cinco días, —plazo que se puede abreviar—.
- Encargar la averiguación al Procurador de Derechos Humanos, a una entidad o asociación jurídicamente establecida en el país, o al cónyuge o parientes de la víctima, quienes entonces serán averiguadores especiales.

«Si la Corte decide encargar la investigación a un averiguador especial, ellos se vuelven responsables del procedimiento preparatorio del caso, siempre con la posible asistencia del Ministerio Público y el auxilio de la Corte. La Corte Suprema de Justicia podrá emitir las medidas adecuadas para garantizar la eficiencia y seriedad de la averiguación y también puede brindar protección especial al querellante, a los testigos y otros sujetos cuando existe el riesgo de que fueran víctimas de algún delito».

Si la Corte decide encargar la investigación a un averiguador especial, ellos se vuelven responsables del procedimiento preparatorio del caso, siempre con la posible asistencia del Ministerio Público y el auxilio de la Corte. La Corte Suprema de Justicia podrá emitir las medidas adecuadas para garantizar la eficiencia y seriedad de la averiguación y también puede brindar protección especial al querellante, a los testigos y otros sujetos cuando existe el riesgo de que fueran víctimas de algún delito.

Algunas de las garantías que se otorgan al averiguador especial es ser equiparado a los agentes del Ministerio Público para el esclarecimiento del hecho descrito, con todas sus facultades y deberes. Así, se ordena, mediante el nombramiento, a los funcionarios y empleados del Estado, a prestarle la misma colaboración y respeto que al Ministerio Público, «con la advertencia de que su reticencia o falta de colaboración será sancionada según la ley»²⁷.

«El investigador designado conformará su averiguación según las reglas comunes del procedimiento de preparación de la acción pública, sin perjuicio de la actividad que pudiere cumplir el Ministerio Público. La declaración del sindicado solo procede, a pedido del investigador designado, ante el juez respectivo. Cumplida la investigación, se seguirán las reglas del procedimiento común»²⁸. En tal caso, «el investigador designado continuará como querellante si

así lo hubiere solicitado en su acusación y será considerado siempre como tal, en todo momento del procedimiento»²⁹.

«... en las últimas décadas América Latina, ha sido protagonista de dictaduras militares, conflictos armados y democracias autoritarias que han tenido como consecuencia un número grande de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. Algunos de estos países han logrado transitar hacia un estado de paz o de relativa justicia. Varios de estos países han optado por mecanismos extraordinarios de justicia».

²⁷ Congreso de la República de Guatemala. Código Procesal Penal. Decreto 51-92. Artículo 469, inciso 5.

²⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, Código Procesal Penal, Decreto 51-92, **Artículo 470**.

²⁹ Artículo 472. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, Código Procesal Penal. Decreto 51-92, **Artículo 472**.

III. Justicia extraordinaria: Mecanismos internacionales

Como lo mencionamos al principio del apartado anterior, en las últimas décadas América Latina, ha sido protagonista de dictaduras militares, conflictos armados y democracias autoritarias que han tenido como consecuencia un número grande de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. Algunos de estos países han logrado transitar hacia un estado de paz o de relativa justicia. Varios de estos países han optado por mecanismos extraordinarios de justicia. A continuación, analizamos el caso de Guatemala, con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, el ejemplo más exitoso de estos mecanismos internacionales de justicia extraordinaria en la región. Por otro lado, analizaremos un principio de relativamente reciente reconocimiento “la responsabilidad de proteger”.

3.1. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

Guatemala, particularmente, optó por un mecanismo internacional. Este mecanismo internacional, llamado Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Dicha Comisión, fue un organismo internacional independiente establecido por un Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado de Guatemala en el 2007, en respuesta a la solicitud de asistencia que hizo el gobierno de ese país³⁰ y que operó hasta el 2019. Fue fundada con el objetivo de:

... apoyar y fortalecer a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y persecución penal de los delitos cometidos por cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (ciacs): grupos criminales que han infiltrado las instituciones estatales fomentando la impunidad y socavando los logros democráticos alcanzados en Guatemala desde el final del conflicto armado interno, en la década de 1990³¹.

«La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala resultó sumamente útil para la priorización de causas y para establecer contextos criminales, que permitieron llevar a juicio y sancionar a altos mandos y autores intelectuales de los crímenes, bajo diversas formas de autoría y participación penal. Pero también para dejar un legado de capacidades instaladas en diferentes autoridades relacionadas con la garantía de impartición de justicia».

³⁰ COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG), «¿Qué es la CICIG?» CICIG, Guatemala 2019, información

disponible en: [<https://www.cicig.org/que-es-la-cicig/>], consultada en: 2021-01-22.

³¹ *Ídem.*

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala resultó sumamente útil para la priorización de causas y para establecer contextos criminales, que permitieron llevar a juicio y sancionar a altos mandos y autores intelectuales de los crímenes, bajo diversas formas de autoría y participación penal. Pero también para dejar un legado de capacidades instaladas en diferentes autoridades relacionadas con la garantía de impartición de justicia.

Esa Comisión apoyó investigaciones de corrupción que resultaron en acusaciones contra el tres ex presidentes y un vicepresidente de Guatemala; el procesamiento de docenas de altos funcionarios del gobierno, miembros y ministros del gobierno; la destitución de más de una docena de jueces corruptos y miles de agentes de policía; y la detención de narcotraficantes poderosos. Una de las consecuencias de la lucha contra la impunidad en Guatemala fue también la disminución dramática de la cifra de homicidios violentos³².

Estos mecanismos internacionales, como la mencionada Comisión, tienen vigencia cuando las autoridades nacionales no tienen la capacidad, por ejemplo, porque el sistema de justicia estuviera total o parcial colapsado o no estuvieran en condiciones de detener a los presuntos responsables para ser llevados a juicio, o bien carecieran de la voluntad de diligentemente investigar, juzgar o sancionar a los perpetradores, el derecho internacional.

El Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos

mediante la lucha contra la impunidad prevé que, cuando los Estados no sean capaces de proporcionar justicia, puedan hacer ese trabajo órganos especializados o tribunales internacionales o internacionalizados. En dichos principios, NACIONES UNIDAS ha reconocido que dichos tribunales pueden entrar en funcionamiento «cuando los tribunales nacionales no ofrezcan garantías satisfactorias de independencia e imparcialidad o cuando les resulte materialmente imposible desempeñar debidamente sus investigaciones o su seguimiento de una causa criminal o no estén dispuestos a ello»³³.

«Si bien, el mecanismo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala no es uno judicial, sino más enfocado a la etapa de investigación de los delitos, constituye un antecedente relevante para hablar de mecanismos extraordinarios de justicia, ante la violencia extraordinaria, como es el caso de México».

³³ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, Principio 20, información disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>], consultada en: 2021-01-22.

³² *Ídem*.

Si bien, el mecanismo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala no es uno judicial, sino más enfocado a la etapa de investigación de los delitos, constituye un antecedente relevante para hablar de mecanismos extraordinarios de justicia, ante la violencia extraordinaria, como es el caso de México.

3.2. La responsabilidad de proteger

El principio de responsabilidad de proteger resulta también sumamente relevante al hablar de Estados en donde no ha sido posible llevar justicia. En la Reunión Plenaria de Alto Nivel, de la Cumbre Mundial de 2005, todos los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron tomar medidas para grandes desafíos mundiales, entre ellos, adoptaron el principio de la responsabilidad de proteger:

La aceptación clara e inequívoca de todos los gobiernos de la responsabilidad colectiva internacional de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La disposición a tomar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva para tal fin, por conducto del Consejo de Seguridad, cuando los medios pacíficos demuestren ser inadecuados y las autoridades nacionales no lo estén haciendo manifiestamente³⁴.

³⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*, Reunión Plenaria de Alto Nivel, 14 al 16 de septiembre de 2005, Estados Unidos 2005, información disponible en:

Ivan ŠIMONVIĆ, Asesor Especial del Secretario General de las NACIONES UNIDAS sobre la Responsabilidad de Proteger, menciona que esta se basa en tres pilares igual de importantes:

[L]a responsabilidad de cada Estado de proteger a sus poblaciones (primer pilar); la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a proteger a sus poblaciones (segundo pilar); y la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones de un Estado cuando es evidente que este no logra hacerlo (tercer pilar)³⁵.

En el ámbito regional, el 20 de octubre de 2020, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, nombró a Jared GENSER como Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger; su trabajo será analizar, estudiar y debatir cómo desarrollar, junto a todas las partes interesadas, un mecanismo para que la OEA prevenga y responda a los crímenes atroces masivos en la región ³⁶. Aún no conocemos si el

[https://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html], consultada en: 2021-01-22.

³⁵ ŠIMONVIĆ, Ivan, «La Responsabilidad de Proteger», Naciones Unidas, información disponible en: [<https://www.un.org/es/chronicle/article/la-responsabilidad-de-proteger>], consultada en: 2021-01-22.

³⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), «Secretario General de la OEA designa a Jared Genser como Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger», 10 de octubre de 2020, Estados Unidos 2020, [https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-101/20], consultada en: 2021-01-22.

resultado de las consultas y los estudios pertinentes puede llevar a la conclusión de la necesidad de un mecanismo híbrido regional similar a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, o bien, a una especie de Tribunal penal regional.

«... el 20 de octubre de 2020, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, nombró a Jared GENSER como Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger; su trabajo será analizar, estudiar y debatir cómo desarrollar, junto a todas las partes interesadas, un mecanismo para que la OEA prevenga y responda a los crímenes atroces masivos en la región. Aún no conocemos si el resultado de las consultas y los estudios pertinentes puede llevar a la conclusión de la necesidad de un mecanismo híbrido regional similar a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, o bien, a una especie de Tribunal penal regional».

El surgimiento de este principio como un compromiso de todos los países genera una obligación reforzada para México de colocar todos los esfuerzos para proteger a la población de los crímenes de lesa humanidad que se cometen, cosa que se realiza a través de la impartición de justicia, por un lado. Por el otro lado, México debe estar abierto a la cooperación internacional para el caso de que no pueda investigar, procesar y sancionar los crímenes atroces que efectivamente se cometen.

Este principio y la atención para la región de las Américas, al nombrarse un Asesor Especial, también es un remedio para la violencia e impunidad estructural de varios de los países.

A manera de conclusión: Consideraciones sobre los órganos jurisdiccionales para resolver graves violaciones a derechos humanos

A mi juicio el primer error que se comete al querer crear órganos jurisdiccionales para resolver casos de violaciones graves a derechos humanos, es no considerar el contexto de violencia de manera compleja y la ausencia de instituciones efectivas encargadas de la investigación de los delitos.

Por otro lado, hay que considerar que, en México, los crímenes graves se cometen a gran escala y de forma manifiesta, constituyen crímenes de lesa humanidad, y de la misma manera, graves violaciones a derechos humanos, por lo que la justicia no puede de ninguna forma asegurarse caso por caso. Generalmente las violaciones graves a derechos humanos vienen explicadas en un contexto de macro criminalidad y

difícilmente se presentan de manera aislada.

En ese sentido, NINO al referirse a las violaciones masivas a derechos humanos, sugiere una complicación, que es la difusión de la responsabilidad. Considera que esas conductas —a las que denomina “el mal radical”— no podrían ser cometidas sin el concurso de gran cantidad de personas, las que planean y las que ejecutan los actos, quienes prestaron recursos materiales, quienes siendo víctimas apoyaron a victimizar a otros y aquellos que cooperaron por omisión³⁷.

Estas dos consideraciones, llevan a pensar que la reforma para crear órganos jurisdiccionales que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos o que tengan un impacto social de especial relevancia puede ser suficiente para resolver unos pocos casos de alto impacto social que lleguen a ser judicializados, pero no necesariamente casos de trascendencia para efectos de la disminución de la violencia.

En caso de existir órganos jurisdiccionales para resolver casos de violaciones graves de derechos humanos, deberá además de estar precedido por investigaciones que cumplan con los requisitos para judicializar, y de la posibilidad de que un ente distinto al Ministerio Público tenga la facultad de realizar esas investigaciones; de lo contrario, los juzgados no servirían de

mucho. Basta observar los datos mencionados en el capítulo de contexto para verificar que pocos son los hechos relacionados, por ejemplo, con tortura, que llegan a manos de un juez.

La evidencia deja ver que la Fiscalía General de la República y varias de sus homólogas en los estados, son un “cuello de botella” y puedo afirmar, es el primer pilar de la impunidad. Esto, se debe a los vicios del pasado en la Procuraduría General de la República y a la actual falta de autonomía del Fiscal General, así como el evidente desconocimiento del sistema penal acusatorio. Entonces, es difícil que existan causas exitosas en la Fiscalía sobre fenómenos criminales asociados con graves violaciones a derechos humanos, que tiendan a romper estructuras criminales y a dar con los más altos responsables de cometer los crímenes.

«Por otro lado, hay que considerar que, en México, los crímenes graves se cometen a gran escala y de forma manifiesta, constituyen crímenes de lesa humanidad, y de la misma manera, graves violaciones a derechos humanos, por lo que la justicia no puede de ninguna forma asegurarse caso por caso. Generalmente las violaciones graves a derechos humanos vienen explicadas en un contexto de macro criminalidad y difícilmente se presentan de manera aislada».

³⁷ NINO, Carlos, *Juicio al Mal Absoluto. ¿Hasta dónde debe llegar la justicia retroactiva en casos de violaciones masivas de los derechos humanos?*, Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina 2015, p. 43.

Ante ello, la experiencia mexicana y el derecho comparado nos muestra que, si bien el derecho penal tradicional es una vía de consecución de la justicia, las investigaciones caso por caso no resultan suficientes. Es decir, el derecho penal tradicional no es suficiente para una situación de violencia extraordinaria y fuera de control, que además viene acompañada de impunidad estructural, de una Fiscalía que no funciona y de un Poder Judicial —personas y órganos auxiliares de justicia— que no gozan de adecuada protección.

«En caso de existir órganos jurisdiccionales para resolver casos de violaciones graves de derechos humanos, deberá además de estar precedido por investigaciones que cumplan con los requisitos para judicializar, y de la posibilidad de que un ente distinto al Ministerio Público tenga la facultad de realizar esas investigaciones; de lo contrario, los juzgados no servirían de mucho. Basta observar los datos mencionados en el capítulo de contexto para verificar que pocos son los hechos relacionados, por ejemplo, con tortura, que llegan a manos de un juez».

México, debe de aprender de las experiencias que han resultado exitosas en otros países y similares contextos. Pretender crear órganos jurisdiccionales que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, sin una implementación completa del sistema de justicia penal, sin las debidas garantías de participación para las víctimas, y sin mostrar a los jueces que es indispensable el activismo judicial, en mi opinión, está más que destinado al fracaso.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, Resolución 43/32. 29 de noviembre de 1985, New York, Estados Unidos 1985, disponible en: [\[https://www.ohchr.org/sp/profession/aliinterest/pages/independencejudiciary.aspx\]](https://www.ohchr.org/sp/profession/aliinterest/pages/independencejudiciary.aspx), consultada en: 2021-01-21.
- CARRERA SILVA, Liliana, «La acción de Tutela en Colombia», *Revista Ius*, disponible en: [\[https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/80\]](https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/80), consultada en: 2021-01-22.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso 11.411, *Severiano y Hermelindo Santiz Gómez "Ejido Morelia"* - México, Costa Rica 1998, disponible en: [\[http://www.cidh.org/annualrep/97sp/an/mexico11.411.htm\]](http://www.cidh.org/annualrep/97sp/an/mexico11.411.htm), consultada en: 2021-01-21.
- COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG),

- «¿Qué es la CICIG?» CICIG, Guatemala 2019, información disponible en: [\[https://www.cicig.org/que-es-la-cicig/\]](https://www.cicig.org/que-es-la-cicig/), consultada en: 2021-01-22.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, Principio 20, información disponible en: [\[https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/10/9/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement\]](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/10/9/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement), consultada en: 2021-01-22.
- CORTE CONSTITUCIONAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, «Tutelas radicadas en la Corte Constitucional», [\[https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php\]](https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php), consultada en: 2021-01-22.
-
- _____, Sala Segunda de Revisión, Sentencia No T-760 de 2008, disponible en: [\[https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Documents/Sentencia%20T-760/SENTENCIA%20T760%20-2008.pdf\]](https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Documents/Sentencia%20T-760/SENTENCIA%20T760%20-2008.pdf), consultada en: 2021-01-22.
- GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio & CHÁVEZ VARGAS, Lucía Guadalupe, «La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México». *Eunomia. Foro y Ágora*, No. 14, septiembre de 2018, Madrid, España 2018, p. 164, disponible en: [\[http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-impunidad-en-el-contexto-de-la-desaparicion-forzada.pdf\]](http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-impunidad-en-el-contexto-de-la-desaparicion-forzada.pdf), consultada en: 2021-01-21.
- NINO, Carlos, *Juicio al Mal Absoluto. ¿Hasta dónde debe llegar la justicia retroactiva en casos de violaciones masivas de los derechos humanos?*, Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina 2015.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), «Secretario General de la OEA designa a Jared Genser como Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger», 10 de octubre de 2020, Estados Unidos 2020, [\[https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-101/20\]](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-101/20), consultada en: 2021-01-22.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*, Reunión Plenaria de Alto Nivel, 14 al 16 de septiembre de 2005, Estados Unidos 2005, información disponible en: [\[https://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html\]](https://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html), consultada en: 2021-01-22.
- RAINSFORD, Cat. «México deja en el limbo a sus testigos protegidos». *InSight Crime*, 8 de agosto de 2019, México 2019, disponible en: [\[https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/mexico-deja-en-el-limbo-a-sus-testigos-protegidos/\]](https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/mexico-deja-en-el-limbo-a-sus-testigos-protegidos/), consultada en: 2021-01-21.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, Carlos & RODRÍGUEZ FRANCO, Diana, *Juicio a la Exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, De justicia, siglo Veintiuno, Colombia 2015, disponible en: [\[https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_re\]](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_re)

[curso 758.pdf](#)], consultada en: 2021-01-22.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *El nuevo constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2012, disponible en: [\[https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/22.pdf\]](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/22.pdf), consultada en: 2021-01-21.

ŠIMONVIĆ, Ivan, «La Responsabilidad de Proteger», Naciones Unidas, información disponible en: [\[https://www.un.org/es/chronicle/article/la-responsabilidad-de-proteger\]](https://www.un.org/es/chronicle/article/la-responsabilidad-de-proteger), consultada en: 2021-01-22.

Solicitudes de información atendidas por los sujetos obligados

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Solicitud de información Folio: 0320000037620, Fecha de respuesta: 21 de enero de 2020, México 2020.

_____, Solicitud de información Folio: 0320000031420, Fecha de respuesta: 15 de enero de 2020, México 2020.

_____, Solicitud de información Folio: 0001700131120, Fecha de respuesta 17 de febrero de 2020, México 2020.

_____, Solicitud de información Folio: 0001700145720, Fecha de respuesta: 10 de febrero de 2020, México 2020.

FISCALÍAS ESTATALES, Solicitudes de información Folios: Aguascalientes: 00037320; Baja California: 00066920; Baja California Sur:

00030220; Campeche: 0100053020; Chiapas: 00092520; Chihuahua: 007992020; Ciudad de México: 0113000032020; Coahuila: 00056520; Colima: 00028420; Durango: 00045220; Estado de México: 0000308412; Guanajuato: 00204420; Guerrero: 00046920; Jalisco: 00625620; Michoacán: 00136320; Nuevo León: 00250120; Oaxaca: 00090620; Puebla: 00202820; Querétaro: 00093520; Quintana Roo: 00086920; San Luis Potosí: 00154920; Sinaloa: 00174820; Sonora: 00139820; Tabasco: 00152920; Tamaulipas: 00123220; Veracruz: 00362520; Yucatán: 00406020; Zacatecas: 00064820.

PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS, solicitudes de información folios: Baja California Sur, Folio: 00170320; Coahuila, Folio: 00098920; Estado de México, Folio: 0000310715; Guanajuato, Folio: 00301020; Nayarit, Folio: 00048620; Nuevo León, Folio: 00270620; Sinaloa, Folio: 00313320; Sonora, Folio: 00630520; Tamaulipas, Folio: 00193220; Veracruz, Folio: 00522020; Zacatecas, Folio: 00110920.

Legislación Internacional

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, *Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo*, Decreto número 21-2009, 3 de septiembre de 2009, Guatemala 2009, disponible en: [\[https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/2009/21-2009.pdf\]](https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/2009/21-2009.pdf), consultada en: 2021-01-21.

_____, Código
Procesal Penal, Decreto 51-92.
GACETA CONSTITUCIONAL, *Constitución
Política de Colombia*, 4 de julio de
1991, disponible en:
[\[https://www.corteconstitucional.gov.
co/inicio/Constitucion%20politica%2
0de%20Colombia.pdf\]](https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf), consultada
en: 2021-01-21.

ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

ALCANCE DE LA ACCIÓN PENAL DEL OFENDIDO POR EL DELITO EN EL DERECHO PROCESAL PENAL CHILENO



Gustavo BALMACEDA HOYOS*

Sebastián MUÑOZ TEJO**



SUMARIO: Introducción; I. Aspectos generales del Sistema Procesal Penal Chileno actual; II. La decisión de no perseverar y el forzamiento de la acusación. Problemas relacionados a la acción penal de la víctima; III. La víctima en el proceso penal; IV. ¿Es legítima la procedencia de un forzamiento de la acusación particular sin la existencia de una formalización?; V. Forzamiento de la acusación como medio para asegurar la acción penal del ofendido; Conclusiones; Fuentes consultadas.

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad de Chile; Doctorado en *Derecho Penal* por la Universidad de Salamanca, España. Es Profesor de Derecho Penal en Universidad San Sebastián. Contacto: gbalmaceda@gustavobalmaceda.cl

** Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Andrés Bello. Egresado de Magister en *Derecho Penal Económico y de la Empresa* por la Universidad San Sebastián. Ayudante en la Universidad Finis Terrae. Contacto: munoztejosebastian@gmail.com

Resumen

Este trabajo se centra en exponer cuál es el rol del ofendido por el delito dentro del proceso penal chileno y los límites que el mismo sistema le impone. Constitucionalmente se asegura a la víctima la titularidad de la acción penal, al igual que al Ministerio Público, sin embargo, existen tendencias jurisprudenciales que afirman la predominancia de la decisión del Ministerio Público sobre el curso de la acción penal. Así, se pretenderá dar contenido a este derecho constitucional que asiste a la víctima, para luego determinar cuál es su alcance frente a este escenario.

Abstract

This work focuses on exposing what is the role of the offended by the crime within the Chilean criminal process and the limits that the same system imposes on them. The victim is constitutionally assured of the ownership of the criminal action, as well as the Public Ministry, however, there are jurisprudential trends that affirm the predominance of the decision of the Public Ministry over the course of the criminal action. Thus, it will be intended to give content to this constitutional right that assists the victim, to then determine what its scope is in this scenario.

Palabras Clave

Ofendido; Acción Penal; Acusación Particular; Tutela judicial.

Introducción

El ofendido por el delito sin duda hoy juega un papel de gran relevancia dentro de la tramitación del proceso penal, desde el inicio de la investigación criminal, hasta

su cierre. La legislación le faculta a intervenir en cualquier etapa del proceso, ya sea para aportar antecedentes como para solicitar medidas de protección frente a hostigamientos o amenazas de las cuales sea objeto. Este fue uno de los motivos que impulsaron la reforma procesal penal de finales del siglo XX.

Con respecto a este punto, se han suscitado una serie de cuestionamientos en doctrina y en la jurisprudencia acerca del límite del rol del ofendido por el delito. Por un lado, se le puede considerar como un testigo que aporta antecedentes relevantes para la investigación penal, es decir, un auxiliar, o, por otro, se le puede considerar como titular de la acción penal, a fin de que ella misma obtenga un pronunciamiento judicial de su conflicto, aún en contra de la decisión que tenga en ente persecutor estatal.

«El ofendido por el delito sin duda hoy juega un papel de gran relevancia dentro de la tramitación del proceso penal, desde el inicio de la investigación criminal, hasta su cierre. La legislación le faculta a intervenir en cualquier etapa del proceso, ya sea para aportar antecedentes como para solicitar medidas de protección frente a hostigamientos o amenazas de las cuales sea objeto. Este fue uno de los motivos que impulsaron la reforma procesal penal de finales del siglo XX»

Para lograr decidir entre un punto u otro, se debe exponer acerca del modelo de proceso penal por el que optó el país, sus fundamentos, como también su regulación respecto al inicio y cierre de la investigación criminal, toda vez que ello nos permitirá pulir el objeto del presente trabajo a fin de determinar el alcance de los derechos del ofendido por el delito. Asimismo, existen diversos pronunciamientos respecto a este tema por el Tribunal Constitucional Chileno, cuya atingencia es necesaria. Finalmente, se expondrá la postura que se adopta en el presente trabajo, respecto a uno de los hechos más controversiales dentro de la dogmática procesal penal.

I. Aspectos generales del Sistema Procesal Penal Chileno actual

A finales del siglo XX se produjo un Chile un cambio trascendental en lo que respecta al proceso penal, como lo es pasar de un sistema de persecución penal inquisitivo a uno acusatorio. Específicamente, en el año 1995 fue que se presentó en el Congreso Nacional el proyecto de nuevo *Código Procesal Penal*. Es difícil transmitir la importancia que tuvo tal hito para la justicia penal, pues el proceso penal antiguo, como es llamado entre los letrados, cuya promulgación data del año 1906, conservaba en lo sustancial la estructura del procedimiento penal inquisitivo propio del siglo XIII, que se introdujo en el Latinoamérica durante la Colonia¹. Dentro de las principales propuestas del cambio de sistema, se

establecieron modificaciones sustanciales en las funciones de la investigación criminal, creando un interviniente distinto al juez que resuelve, conocido como el Ministerio Público, quien es el actual motor del proceso². Obviamente, entre otras modificaciones, destaca el paso de un proceso escrito a uno oral, como también la creación de la Defensoría Penal Pública, cuya finalidad es brindar una adecuada asesoría a todo imputado que no disponga de un abogado de confianza.

«Es difícil transmitir la importancia que tuvo tal hito para la justicia penal, pues el proceso penal antiguo, como es llamado entre los letrados, cuya promulgación data del año 1906, conservaba en lo sustancial la estructura del procedimiento penal inquisitivo propio del siglo XIII, que se introdujo en el Latinoamérica durante la Colonia».

¹ MAIER, Julio, «Democracia y administración de justicia penal en Iberoamérica: Los proyectos para la reforma del sistema penal», *THEMIS: Revista de Derecho*, Perú 1994, pp. 58 y ss.

² MATURANA, Cristián & MONTERO, Raúl, *Derecho Procesal Penal*, 3ª ed., Tomo I, Librotecnia, Santiago, Chile 2017, p. 126.

En lo que nos interesa, es el Ministerio Público, a través de sus Fiscales, quien debe investigar de oficio respecto de todo hecho que tuviere características de delito que llegue a su conocimiento, sustentando la persecución hasta su conclusión. Tiene la potestad exclusiva de dirigir la investigación criminal, instruyendo a las policías para la recopilación de evidencia y antecedentes necesarios para verificar la existencia o no de un hecho punible. Asimismo, tiene un carácter administrativo no jurisdiccional, por lo que no está subordinado —como institución— al Poder Judicial (STC³ en Rol N° 1145). Para una mayor ilustración de las funciones de este órgano estatal, cabe citar el artículo 1 de la Ley N° 19.640, que corresponde a la Ley Orgánica del Ministerio Público, los siguiente:

El Ministerio Público es un organismo autónomo y jerarquizado, cuya función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. No podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

La investigación está controlada por el juez de garantía⁴, quien deberá intervenir siempre que alguna diligencia

investigativa importe una afectación a derechos y garantías fundamentales del imputado o un tercero; también puede acceder o denegar la petición de medidas cautelares personales para el imputado, desde firmas mensuales hasta la prisión preventiva, entre otras funciones. Incluso tiene competencia para el conocimiento de procedimientos especiales que contempla el *Código Procesal Penal*, como lo son los juicios simplificados, abreviados y de acción penal privada. Estas, entre otras, son funciones del juez de garantía, respecto de las cuales no podremos ahondar pues no son atingentes al objeto del presente trabajo.

Continuando con los aspectos medulares del sistema penal chileno, de acuerdo con el artículo 172 del *Código Procesal Penal*, la investigación de un hecho que reviste características de delito puede iniciar por una denuncia, querella criminal o de oficio por el Ministerio Público. En sentido amplio, inicia el proceso penal desde que se realice cualquier actuación por o ante la policía, el Ministerio Público o un tribunal con competencia en lo criminal que tenga por finalidad atribuir responsabilidad penal a otro por un hecho punible⁵. Con esta gestión se abre una etapa de investigación fundamentalmente administrativa, que se ha denominado investigación desformalizada⁶. Esta denominación proviene del carácter preparatorio de la investigación, en que un ente no judicial,

³ Abreviatura que corresponde a Sentencia del Tribunal Constitucional Chileno.

⁴ MATURANA, Cristián & MONTERO, Raúl, *Op. Cit.*, pp. 130 y ss.

⁵ HORVITZ LENNON, María Inés, & LÓPEZ MASLE, Julián, *Derecho Procesal Penal Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile 2002, pp. 471 y ss.

⁶ DUCE, Mauricio, & RIEGO, Cristián, *Proceso Penal*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile 2007, pp. 121 y ss.

junto a las policías, gestionan toda clase de diligencias tendientes a la determinación del hecho punible, como lo son elaboración de peritajes, toma de declaraciones, reconstrucción de la escena del suceso, oficios a instituciones, y un largo etcétera. En ese contexto, en esta fase el Ministerio Público no ha concurrido ante el juez de garantía para formalizar la investigación en contra del imputado⁷.

Sin perjuicio de que en esta etapa desformalizada existe cierta flexibilidad para la investigación, sin que existan ritualidades para la ejecución de diligencias, el Ministerio Público debe sujetar su actuar esencialmente al principio de objetividad, el que se encuentra definido en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, que establece que:

En el ejercicio de su función, los fiscales del Ministerio Público adecuarán sus actos a un criterio objetivo, velando únicamente por la correcta aplicación de la ley. De acuerdo con ese criterio, deberán investigar con igual celo no sólo los hechos y circunstancias que funden o agraven la responsabilidad del imputado, sino también los que le eximan de ella, la extingan o la atenúen.

I.1. La formalización de la investigación y sus efectos

Dentro de una investigación desformalizada, es decir, en su etapa administrativa, cuando el fiscal lo considere oportuno, podrá solicitar ante el juez de garantía se fije una audiencia a fin de formalizar la investigación. Conforme el

artículo 229 del Código Procesal Penal Chileno, la formalización es una comunicación que el fiscal efectúa al imputado —o los imputados— en presencia del juez de garantía, de que se desarrolla actualmente una investigación en su contra respecto de uno o más delitos determinados. La función de este acto procesal es esencialmente garantista, pues se indica al imputado de forma clara y precisa los hechos que le son atribuidos y la calificación jurídica que le corresponda⁸. Este acto emana del fiscal del Ministerio Público y no del órgano jurisdiccional, por lo que incluso se ha indicado que no revista la naturaleza de resolución judicial, siendo meramente una comunicación⁹.

Los efectos que produce la formalización de la investigación se encuentran regulados en el artículo 233 del *Código Procesal Penal*, siendo estos tres: a) se suspende el curso de la prescripción de la acción penal; b) comienza a correr un plazo para el cierre de la investigación, cuyo máximo legal es de dos años; y c) el Ministerio Público pierde la facultad de archivar provisionalmente el procedimiento. Por su parte, si bien la formalización al no ser una resolución judicial no produce privación alguna de derechos del imputado, sí faculta a que, una vez efectuada, el fiscal pueda solicitar ante el juez de garantía se decreten diligencias que importen una restricción en los derechos de éste, como lo son medidas cautelares personales o la recepción anticipada de la prueba.

⁸ HORVITZ LENNON, María Inés, & LÓPEZ MASLE, Julián, *Op. Cit.*, pp. 540 y ss.

⁹ MATURANA, Cristián & MONTERO, Raúl, *Op. Cit.*, p. 792.

⁷ *Ibidem.*, pp. 132 y ss.

«En cuanto a la importancia de la formalización, ésta constituye el eje principal del proceso penal, atendido a que significa pasar de una fase administrativa, en que se recaban antecedentes sin ningún tipo de solemnidad o ritualidad, en el que los límites a las gestiones son los derechos y garantías del imputado (o terceros) y el plazo de prescripción de la acción penal, por una etapa en que existe un mayor control por el juez de garantía, un plazo para finalizar la investigación, junto a la asignación de un defensor al imputado».

En lo que nos importa para este trabajo, uno de los aspectos trascendentales de la formalización, es que en ella se radican los hechos que posteriormente serán objeto de la acusación y la sentencia del caso. En otras palabras, los hechos de la acusación que posteriormente se haga en contra del imputado deben ser los mismos por los que se formalizó, aún cuando su calificación jurídica sea una diversa, a fin de garantizar el derecho a defensa (STC en Rol N° 1542, considerando 5 y 6). Tal exigencia se toma del tenor literal del inciso final del artículo 259 del *Código Procesal Penal*, que establece: «La acusación solo podrá referirse a hechos y personas incluidos en la formalización de la investigación, aunque se efectuare una distinta calificación jurídica». Luego, tal contenido debe ser el mismo que el de la sentencia condenatoria, garantizando a que el imputado no sea condenado por hechos o circunstancias diversas¹⁰.

Este último punto es uno de los aspectos principales de este trabajo, toda vez que dentro de nuestro sistema procesal penal, y como ha sostuvo hace algunos años el Tribunal Constitucional (STC en Rol N° 1341 y N° 1404, por citar algunas), para que exista acusación en contra del imputado dentro de un proceso ordinario debe necesariamente haber formalización, acto que, a su vez, es voluntario del ente persecutor estatal. En este sentido, el ofendido por el delito no tiene injerencia alguna en la concreción de la formalización, debido a que es el mismo *Código Procesal Penal* quien señala que ello ocurrirá cuando el fiscal lo considere “oportuno”, lo que alude únicamente a una

¹⁰ **Artículo 341**, *Código Procesal Penal*.

decisión estratégica para el curso del proceso —salvo casos excepcionales en que este deberá formalizar la investigación de manera obligada, como lo es, v. gr., cuando producto de un delito flagrante pasa el imputado a control de detención y es necesario imponer prisión preventiva—. Con todo, si a juicio del Ministerio Público la investigación no dispone de elementos o antecedentes suficientes para una formalización, el ofendido por el delito quedará en la imposibilidad de continuar con la tramitación del proceso penal, toda vez que la ley no otorga herramientas para que el querellante —que actúa en representación de los intereses de la víctima— pueda compeler al ente persecutor para formalizar, ni tampoco para continuar con el proceso sin que haya existido tal gestión¹¹. Esto, sin perjuicio de lo que se expondrá a continuación, respecto a las formas de cierre de la investigación.

En cuanto a la importancia de la formalización, ésta constituye el eje principal del proceso penal¹², atendido a que significa pasar de una fase administrativa, en que se recaban

antecedentes sin ningún tipo de solemnidad o ritualidad, en el que los límites a las gestiones son los derechos y garantías del imputado (o terceros) y el plazo de prescripción de la acción penal, por una etapa en que existe un mayor control por el juez de garantía, un plazo para finalizar la investigación, junto a la asignación de un defensor al imputado¹³.

I.2. Formas de cierre de la investigación

Una última situación que corresponde dejar esclarecida como aspecto general dice relación con las formas en que se puede cerrar una investigación criminal. Debemos señalar que si la causa no ha sido judicializada ante el juez de garantía, es decir, no ha mediado una intervención jurisdiccional, el fiscal dispone de herramientas para archivarla en caso de que no existan antecedentes conducentes identificar a los culpables o esclarecer el hecho (archivo provisional, conforme el artículo 167 del *Código Procesal Penal*), o cuando los hechos no constituyan delito (facultad de no iniciar investigación, prevista en el artículo 168). En caso de que sí exista la intervención del juez, enfocándonos principalmente en el caso de la interposición de una querrela criminal en representación de la víctima, se produce el efecto de que no se pueden aplicar por parte del ente persecutor estos mecanismos de oportunidad o discrecionalidad a fin de cerrar la investigación¹⁴.

¹¹ MATURANA, Cristián & MONTERO, Raúl, *Op. Cit.*, p. 801 y ss. Se señala por los autores que la infracción al principio de congruencia en la sentencia definitiva da curso a la interposición a un recurso de nulidad, conforme lo dispuesto en el artículo 374 f) del *Código Procesal Penal*.

¹² ORELLANA SOLARI, Nicolás, *Comentarios sobre la procedencia de comunicar la decisión de no perseverar por parte del ministerio público, sin que la investigación esté cerrada y formalizada de acuerdo a lo establecido en el artículo 229 del Código Procesal Penal. Ars Boni et Aequi*, Universidad Bernardo O'Higgins, Santiago, Chile 2009, pp. 62 y ss.

¹³ En la fase administrativa, puede incluso que el imputado desconozca que está siendo investigado de un hecho punible.

¹⁴ ORELLANA SOLARI, Nicolás, *Op. Cit.*, p. 64. Interpretación que es tomada del inciso segundo del artículo 169 del *Código Procesal*

En caso de que la investigación se encontrare formalizada, el artículo 248 del *Código Procesal Penal* establece las opciones que debe tomar el fiscal cuando se acabe el plazo para investigar, habiendo efectuado las pesquisas necesarias para el esclarecimiento del hecho. Señala el precepto citado que el fiscal podrá solicitar el juez de garantía decrete el sobreseimiento definitivo o temporal de la causa; formular acusación cuando la investigación ofrece fundamento serio para el enjuiciamiento del imputado; o bien, comunicar la decisión del Ministerio Público de no perseverar en el procedimiento, por no haberse reunido durante la investigación antecedentes suficientes para fundar acusación. En el primero de los casos, vale decir, solicitar el sobreseimiento definitivo o temporal, se llamará a una audiencia para debatir acerca de su procedencia por parte de los intervinientes. Asimismo, la resolución que acoja o rechace la solicitud del Ministerio Público es susceptible de recurso de apelación¹⁵, para que un superior jerárquico al juez de garantía revise nuevamente si dicha resolución se acoge a Derecho o no. La segunda opción, es decir, deducir acusación, dará pie a la preparación de un juicio oral, que será conocido por el Tribunal Oral en lo Penal respectivo. El tercer caso, la comunicación de una decisión de no perseverar, es uno de los puntos principales de este trabajo, por lo que se le dará un apartado a su análisis.

Penal, que en su inciso segundo dispone: “Si el juez admitiere a tramitación la querrela, el fiscal deberá seguir adelante la investigación conforme a las reglas generales”.

¹⁵ **Artículo 253**, *Código Procesal Penal*.

«En este escenario, el juez de garantía eventualmente rechazará la solicitud del querellante de forzar la acusación, privando a la víctima de un pronunciamiento jurisdiccional de fondo acerca de los hechos investigados. Pasaremos a exponer nuestra postura ante esta práctica común en materia penal».

II. La decisión de no perseverar y el forzamiento de la acusación. Problemas relacionados a la acción penal de la víctima

La decisión de no perseverar es una convicción que toma el Ministerio Público de forma administrativa, atendiendo a su impresión del mérito de los antecedentes, por lo que solo se llama a una audiencia a fin de que esta se comunique formalmente a los intervinientes. La consecuencia de

ello es que no existe pronunciamiento ulterior del juez, ni existen recursos jurisdiccionales en su contra¹⁶. El fundamento de ello, que es posible identificar en algunos apartados de la discusión parlamentaria, se debe a que Ministerio Público es quien ostenta la facultad de dirigir exclusivamente la investigación, por lo que corresponde a él determinar si existen medios probatorios suficientes para acusar al imputado¹⁷. Las únicas salidas de las que dispondrá el querellante en ese escenario será solicitar la reapertura de la investigación¹⁸, reiterando diligencias investigativas que hubiere solicitado durante la investigación y que el Ministerio Público hubiere rechazado o respecto de las cuales no se pronunció; o bien, forzar acusación particular.

Nuestro sistema procesal penal regula, en el artículo 258 del *Código Procesal Penal*, el forzamiento de la acusación por parte del querellante particular, que sin duda es una herramienta de relevancia dentro del sistema, la cual es consecuencia de la importancia que se le brinda a la víctima como persona ofendida por el delito. Establece la norma que en caso de que el querellante particular se opusiere a la solicitud de sobreseimiento o comunicación de no perseverar formulada por el fiscal, el juez dispondrá que sean remitidos los antecedentes al fiscal regional para que revise la decisión del

fiscal a cargo de la causa. Si la decisión es ratificada por el superior jerárquico, el juez de garantía podrá disponer que la acusación sea formulada por el querellante, quien la deberá sostener en lo sucesivo en los mismos términos que el Código Procesal Penal lo establece para el Ministerio Público.

En caso de que el juez de garantía estime que existe fundamento para que el querellante sostenga su acusación particular, este último ostenta el control de la acción penal pública en el juicio, privatizándose la persecución penal por el ofendido¹⁹. Este escenario sin duda es propio de un sistema acusatorio, en que es el ofendido quien pretende alcanzar la justicia a través de la acción penal, prescindiendo del Ministerio Público como representante del Estado en la persecución del delito. El fundamento de esta institución es la necesidad de potenciar la participación del ofendido por el delito, dotándolo de herramientas para protegerla frente a las arbitrariedades que pueden incurrir agentes del Estado²⁰.

No obstante, a pesar de que existe dicha institución, a partir del principio de congruencia, que exige que los hechos que se componen la acusación sean los mismos por los que el imputado se ha formalizado, existe una tendencia jurisprudencial basta que afirma que el forzamiento de la acusación particular solo procede cuando que se haya formalizado la investigación, a fin de evitar infracciones

¹⁶ HORVITZ LENNON, María Inés, & LÓPEZ MASLE, Julián, *Op. Cit.*, p. 585.

¹⁷ PFEFFER URQUIAGA, Emilio, *Código Procesal Penal. Anotado y Concordado*, 2ª Ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile 2006, pp. 394 y ss.

¹⁸ **Artículo 257**, *Código Procesal Penal*.

¹⁹ HORVITZ LENNON, María Inés, & LÓPEZ MASLE, Julián, *Op. Cit.*, pp. 294 y ss.

²⁰ HERRERA SEGUEL, Marta, «Conclusión de la etapa de investigación. Diplomado Reforma Procesal Penal», Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, Chile 2004, p. 26.

a las garantías del imputado y su adecuada defensa (STC en Rol N° 2858; N° 2990; N° 8060, por enunciar algunos). A partir de esa premisa, en todos aquellos casos en que el fiscal del Ministerio Público no considere oportuno formalizar la investigación, por el mérito de los antecedentes, la víctima se estará impedida de continuar con la sustanciación de su acción penal.

Por su parte, se ha sostenido por parte del Ministerio Público en sus instrucciones de actuación (Oficio N° 406/2008 del Fiscal Nacional), que la formalización de la investigación no es un requisito necesario para efectuar la comunicación de no perseverar en el procedimiento, por lo que su ejercicio solo está limitado a que se hayan practicado las diligencias necesarias para la averiguación del hecho punible. Este método de cierre de investigaciones se ha convertido en una práctica común, no siendo un impedimento que la causa se encuentre judicializada. Así, se resolverá por el juez de garantía, aún cuando el querellante manifieste su disidencia a la apreciación del fiscal, que se tendrá por cerrada la investigación y comunicada la decisión de no perseverar en la misma, de conformidad a la letra c) del artículo 248 del *Código Procesal Penal*.

En este escenario, el juez de garantía eventualmente rechazará la solicitud del querellante de forzar la acusación, privando a la víctima de un pronunciamiento jurisdiccional de fondo acerca de los hechos investigados. Pasaremos a exponer nuestra postura ante esta práctica común en materia penal.

«Una de las razones por las que este trabajo inició tratando el cambio de modelo de sistema penal inquisitivo a acusatorio, fue precisamente dar especial énfasis en lo que ello significó especialmente para el ofendido por el delito y su intervención en el proceso penal dirigido en contra de su victimario. Uno de los problemas fundamentales durante siglos en el “viejo” sistema— si se nos permite llamarlo de esa manera —es el olvido de la tutela adecuada a la víctima en sus derechos».

III. La víctima en el proceso penal

Una de las razones por las que este trabajo inició tratando el cambio de modelo de sistema penal inquisitivo a acusatorio, fue precisamente dar especial énfasis en lo que ello significó especialmente para el ofendido por el delito y su intervención en el proceso penal dirigido en contra de su victimario. Uno de los problemas fundamentales durante siglos en el “viejo” sistema— si se nos permite llamarlo de esa manera —es el olvido de la tutela adecuada a la víctima en sus derechos. Este problema presenta distintas perspectivas, por una parte se refiere a responsabilidades de naturaleza civil, en que el ofendido busca una indemnización, restitución o reparación por el perjuicio sufrido, cuestión que es atendida por la responsabilidad extracontractual en materia civil, y un aspecto diverso es el acceso a órganos jurisdiccionales en materia penal para tener conocimiento del proceso, testificar, aportar antecedentes, y saber sus resultados²¹. Este último aspecto es el que nos interesa desarrollar.

Con el resurgimiento de la víctima como interviniente en los códigos modernos, se le ha otorgado un rol sobresaliente dentro de la sustanciación de la investigación. El problema de fondo es ¿hasta dónde puede tener injerencia la víctima dentro del proceso penal?. Lo primero que consideramos procedente aclarar es que no resulta una innovación —del todo— la incorporación del ofendido al sistema penal. Previo a ser despojada de su relevancia en el proceso por la inquisición y la persecución penal pública,

²¹ SANZ HERMIDA, Ágata M., *Víctima de delitos: Derechos, protección y asistencia*, lustel, Madrid 2009, p. 58.

su papel sin duda era accionar de forma privada en contra de su agresor en un modelo acusatorio puro²². Este sistema nace en Grecia y Roma, con la implementación de los sistemas republicanos, y consistía en una discusión entre dos partes opuestas —en igualdad de condiciones— cuyas diferencias deben ser resueltas por un juez²³. De ahí, que no debe resultar novedosa la incorporación del forzamiento de la acusación en el *Código Procesal Penal*, toda vez que es propia de un sistema acusatorio en que la víctima busca algo más que una mera restitución o indemnización patrimonial.

Especial énfasis requiere la afirmación de que la víctima no debe ser reducida a un testigo o elemento probatorio del hecho punible; el proceso penal es una herramienta para la protección de los derechos fundamentales que ampara a todos los ciudadanos, lo que la incluye dentro de esa esfera²⁴. Dentro de esos derechos amparados, como se verá, se incluye el acceso a una tutela judicial efectiva²⁵.

La intervención de la víctima en el proceso penal chileno se encuentra regulada dentro del *Código Procesal Penal*. En dicho cuerpo normativo se establecen diversas gestiones que puede ejercer a fin de preservar su debido acceso a la justicia. Específicamente en el

²² MAIER, Julio, «La víctima y el sistema penal», en ESER, A, *et al.*, *De los Delitos y de las Víctimas*, AD-HOC, Buenos Aires 1992, pp. 185 y ss.

²³ MATURANA, Cristián & MONTERO, Raúl, *Op. Cit.*, p. 115.

²⁴ SANZ HERMIDA, Ágata M., *Op. Cit.*, p. 59.

²⁵ MATURANA, Cristián & MONTERO, Raúl, *Op. Cit.*, p. 413.

artículo 109 se establece un catálogo de derechos de la víctima, dentro de los cuales se señala su derecho a solicitar medidas de protección; presentar una querrela; ejercer acciones civiles provenientes del hecho punible; ser oída por el fiscal antes de que éste pidiere la suspensión del procedimiento o su terminación anticipada; ser oída por el tribunal antes del pronunciarse acerca del sobreseimiento temporal o definitivo u otra resolución que pusiere término a la causa; e, impugnar el sobreseimiento temporal o definitivo o sentencia absolutoria, aún cuando no hubiere intervenido en el procedimiento.

«El problema de fondo es ¿hasta dónde puede tener injerencia la víctima dentro del proceso penal?. Lo primero que consideramos procedente aclarar es que no resulta una innovación —del todo— la incorporación del ofendido al sistema penal. Previo a ser despojada de su relevancia en el proceso por la inquisición y la persecución penal pública, su papel sin duda era accionar de forma privada en contra de su agresor en un modelo acusatorio puro».

Como se puede dilucidar, tiene diversas atribuciones que puede ejercer activamente durante el transcurso de la investigación protagonizada por el Ministerio Público. Muchas de esas actuaciones le permiten impedir el cierre de la investigación, como lo es la presentación de una querrela —que judicializa la investigación, como se señaló *supra* 1.2— e impugnar el sobreseimiento u otra resolución que pone término a la causa. Esto último, a fin de agotar instancias jurisdiccionales y evitar arbitrariedades que se comentan en su contra. Sin embargo, frente a la comunicación de la decisión de no perseverar por parte del Ministerio Público, en una investigación desformalizada, la víctima no tiene medio de control alguno —como ya se ha adelantado—, lo que la deja en la imposibilidad de perseverar en la tramitación de la causa.

III.1. La acción penal garantizada al ofendido en la *Constitución Política de la República*

El artículo 83 de la *Constitución Política de la República*, en su inciso primero, reconoce al Ministerio Público como un organismo autónomo y jerarquizado que dirige en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, a ejercer la acción penal pública prevista por la ley. Luego, en el inciso segundo se indica que: «El ofendido por el delito y las demás personas que determine la ley podrán ejercer igualmente la acción penal». Se erige al ofendido por el delito como titular de la acción penal, equiparándola, por el

término “igualmente”, a la acción penal que se reconoce al Ministerio Público.

«Se eleva a garantía constitucional el derecho del ofendido a ejercer la acción penal en conformidad a la ley. Será la ley orgánica constitucional la que determine la forma, oportunidad y requisitos para ejercer tal derecho. La ley deberá considerar el ejercicio de la acción penal en los delitos de acción privada y, en los delitos de acción pública, las garantías y salvaguardias que debe de tener el ofendido, cuando el Ministerio Público rehúsa ejercer la acción penal correspondiente, al igual que la forma en que el ofendido podrá coadyuvar con aquél. No corresponde a una reforma constitucional entrar a la reglamentación de esta materia, sino establecer el principio de que el ofendido siempre podrá ejercer la acción penal».

En la tramitación legislativa de la Ley N° 19.519, respecto a la reforma constitucional que creó al Ministerio Público, en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, a propósito del precepto recientemente citado, señaló lo siguiente:

Otra diferencia importante radica en que el Mensaje reservaba el monopolio exclusivo de la acción penal pública al Ministerio Público. La indicación, como se dijo, deja abierta también la posibilidad de accionar al ofendido, en conformidad a la ley. Es claro que el fiscal y la víctima pueden discrepar en cuanto al carácter de la participación del inculpado y a la calificación jurídica de los hechos, así como en el ejercicio mismo de la acción penal. En tal sentido, si quien ha sufrido las consecuencias del delito, o sus representantes, no se conforman con la decisión del Ministerio Público, podrán accionar por su cuenta, en la forma que señale la ley procesal penal.

Continúa afirmando que: «La consagración constitucional de este derecho del ofendido es una concreción, en este plano, de las garantías fundamentales de orden procesal que asegura el número 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental».

Respecto a este mismo punto, se aprecia en puntos posteriores que:

Se eleva a garantía constitucional el derecho del ofendido a ejercer la acción penal en conformidad a la ley. Será la ley orgánica constitucional la que determine la forma, oportunidad y requisitos para ejercer tal derecho. La ley deberá considerar el ejercicio de la acción penal en los delitos de acción privada y, en los delitos de acción pública, las garantías y salvaguardias que debe de tener el ofendido, cuando el Ministerio Público rehúsa ejercer la acción penal correspondiente, al igual que la forma en que el ofendido podrá coadyuvar con aquél. No corresponde a una reforma constitucional entrar a la reglamentación de esta materia, sino

establecer el principio de que el ofendido siempre podrá ejercer la acción penal²⁶.

La intención del legislador chileno fue clara en otorgar a la víctima instrumentos para intervenir y promover la acción penal aun cuando el Ministerio Público no tuviere la convicción de hacerlo. Ello se puede evidenciar por los derechos que le asisten a la víctima en el artículo 109 del Código Procesal Penal, en que puede impugnar y/o oponerse al cierre de la investigación o salidas— que no sean una sentencia de fondo— al proceso penal. Esta es una situación excepcional en que la víctima está interesada en un pronunciamiento jurisdiccional del fondo del asunto, que va más allá de una reparación de naturaleza civil, por la que el legislador tuvo especial consideración. Hacemos el énfasis en lo extravagante de este escenario, debido a que la regla general de los casos que se ventilan día a día en materia penal es que la decisión del Ministerio Público acerca de que no dispone de los medios necesarios para continuar la investigación es acertada.

Así las cosas, el ofendido por el delito está facultado para ejercer la acción penal, lo que es ratificado por el artículo 19° N° 3 inciso tercero de la *Constitución Política de la República*, que ratifica el derecho de la misma a ejercer la acción penal que la misma Carta Fundamental le reconoce.

²⁶ Historia de la Ley N° 19.519, p. 61, disponible en [\[https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6695/\]](https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6695/), consultada en: 2021-02-09.

«La intención del legislador chileno fue clara en otorgar a la víctima instrumentos para intervenir y promover la acción penal aun cuando el Ministerio Público no tuviere la convicción de hacerlo. Ello se puede evidenciar por los derechos que le asisten a la víctima en el artículo 109 del Código Procesal Penal, en que puede impugnar y/o oponerse al cierre de la investigación o salidas— que no sean una sentencia de fondo— al proceso penal».

III.2. Acceso a la tutela judicial efectiva

En este punto, consideramos exponer ciertos alcances respecto al contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, el cual es un concepto para tener en consideración al momento de determinar si una persona ha tenido un real acceso a la justicia. Este «importa el reconocimiento de un derecho prestacional que recaba del Estado la protección jurídica debida, en el

igual ejercicio de los derechos ante la justicia, proscribiendo la autotutela y garantizando una respuesta a la pretensión de derechos e intereses legítimos, con autoridad de cosa juzgada y con la eficacia coactiva que demanda la satisfacción de derechos fundamentales»²⁷. En este mismo sentido, la jurisprudencia ha indicado que la «(...) propia Constitución ha contemplado el derecho a la defensa jurídica, que debe ser entendido en sentido amplio, no solo para el imputado sino también para el ofendido, ya que al ser conceptualizado como garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos, debe entenderse como defensa de todo interés reclamable ante el órgano jurisdiccional por los intervinientes, como única forma de dar eficacia a dicha igualdad en su ejercicio» (STC en Rol N° 815).

La tutela judicial debe ser interpretada de modo tal que abarque todos los derechos inherentes que permiten el acceso a un debido proceso, lo que no se reduce únicamente a interponer una acción judicial, sino que además contempla todas las condiciones materiales para que una persona obtenga un pronunciamiento jurisdiccional de su pretensión. Este derecho asiste indudablemente al ofendido de un delito por su calidad de tal.

IV. ¿Es legítima la procedencia de un forzamiento de la acusación particular sin la existencia de una formalización?

Llegados a este punto se debe responder a este cuestionamiento de acuerdo con

todo lo que previamente se ha expuesto. Constitucionalmente se le otorga a la víctima el derecho a accionar penalmente, de un modo equiparable al del Ministerio Público. Luego, doctrinariamente se ha entendido por acción a «la facultad de un sujeto de traspasar un conflicto al proceso para lograr una solución jurisdiccional»²⁸; de manera tal que no basta para ser satisfecha la acreencia a accionar del ofendido con la mera interposición de una querrela o denuncia, sino que este derecho contempla la sustanciación del proceso hasta un pronunciamiento jurisdiccional.

«La tutela judicial debe ser interpretada de modo tal que abarque todos los derechos inherentes que permiten el acceso a un debido proceso, lo que no se reduce únicamente a interponer una acción judicial, sino que además contempla todas las condiciones materiales para que una persona obtenga un pronunciamiento jurisdiccional de su pretensión. Este derecho asiste indudablemente al ofendido de un delito por su calidad de tal».

²⁷ GARCÍA PINO, Gonzalo & CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo, *Diccionario Constitucional Chileno*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 55, Santiago, Chile 2014, p. 305.

²⁸ COLOMBO CAMPBELL, Juan, *El Debido Proceso Constitucional*, Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 32, Santiago, Chile 2006, p. 96.

Por otro lado, se ha afirmado jurisprudencialmente —con razón— que la exclusividad que tiene el Ministerio Público para investigar no se debe mezclar con el derecho a accionar penalmente, como tampoco tal exclusividad puede significar la ausencia a la tutela judicial de los intereses del ofendido, quien obviamente, si ha tenido una participación activa —principalmente con la interposición de una querella—, aspira a que continúe la pretensión punitiva (recientemente, STC Rol N° 9239). En este sentido, debemos recordar que la comunicación de la decisión de no perseverar en el procedimiento corresponde a una decisión administrativa, la cual no proviene de un debate en audiencia pública, por lo que está lejos de ser considerada una solución judicial al conflicto.

De esta forma, y atendido a que la interposición y sustanciación de la acción penal de la víctima no se encuentra regulada como tal en nuestro sistema penal, se debe permitir que la víctima ejerza su derecho, como querellante, a forzar la acusación aun cuando no exista formalización de la investigación. Ello principalmente porque tal gestión significa dar cabida al tenor literal del texto constitucional previamente citado, y la intención detrás de su promulgación²⁹,

²⁹ Existen otros argumentos que atacan a la comunicación de no perseverar en causa desformalizada como obstáculo a la acusación particular, que por extensión no podemos abarcar en el presente trabajo, pero que se encuentran latamente tratados en Orellana, 2009, los cuales compartimos. No obstante, podemos mencionar que uno de los argumentos principales que se han dado para considerar que procede el forzamiento de la acusación sin formalización, es que uno de los efectos de la comunicación de decisión de no perseverar

asegurando a la víctima, a lo menos, un pronunciamiento jurisdiccional respecto a sus pretensiones. Asimismo, no se debe olvidar que la acusación particular debe estar autorizada por el juez de garantía, quien velará por que ella tenga mérito suficiente para llegar a juicio, convirtiéndose en un filtro de gran relevancia para el sistema.

«De esta forma, y atendido a que la interposición y sustanciación de la acción penal de la víctima no se encuentra regulada como tal en nuestro sistema penal, se debe permitir que la víctima ejerza su derecho, como querellante, a forzar la acusación aun cuando no exista formalización de la investigación. Ello principalmente porque tal gestión significa dar cabida al tenor literal del texto constitucional previamente citado, y la intención detrás de su promulgación».

dentro del proceso, por expresa normativa, es dejar sin efecto la formalización de la investigación efectuada en contra del imputado, por lo que cada vez que se pretenda forzar la acusación frente a una decisión de no perseverar, la causa se encontrará íntegramente desformalizada.

V. Forzamiento de la acusación como medio para asegurar la acción penal del ofendido

A propósito del forzamiento de la acusación, en la discusión parlamentaria, específicamente en la Cámara de Diputados, se consideró que, si se facultaba directamente al juez para autorizar la acusación del particular, en el fondo todas las acusaciones serían judiciales, dándole la llave para tener un control sobre las mismas³⁰. Esto se debe al temor que reinaba en aquella época, de que el cambio de sistema procesal penal no significase un alejamiento del sistema inquisitivo, que como ya hemos expuesto, se encontraba incluso atrasado a la época en que se promulgó en Chile.

«A propósito del forzamiento de la acusación, en la discusión parlamentaria, específicamente en la Cámara de Diputados, se consideró que, si se facultaba directamente al juez para autorizar la acusación del particular, en el fondo todas las acusaciones serían judiciales, dándole la llave para tener un control sobre las mismas».

De igual forma, en el Senado se discutió acerca de la actitud que, tendría el fiscal si se le obliga a acusar en contra de su voluntad, lo que gatillaría, sin duda, una labor mínima de su parte, que generaría una irremediable sentencia absolutoria³¹. Por ello, se optó por el actual sistema, en que si el Ministerio Público considera no pertinente acusar, el querellante tendría las facultades de hacerlo.

De todas maneras, no es descabellado imaginar un sistema que obligue al ente persecutor a sostener la acción penal en contra de su voluntad, cuando se estimare por órganos externos que existen antecedentes suficientes para ello. Así, en Alemania, se encuentra regulado el «procedimiento para compeler a la promoción de la acción penal pública», que «posibilita al ofendido que un tribunal independiente pueda examinar el cumplimiento del principio de legalidad por parte de la fiscalía»³². Así, en caso de tener mérito suficiente lo expuesto por el ofendido, tribunales podrá obligar al fiscal, contra su convicción, a interponer y tramitar la acción penal. No podemos pasar por alto que el índice de casos en que se accede a esta institución es sumamente baja, pero, en el fondo, se está dando un instrumento al ofendido para que no quede a merced del posiblemente incorrecto o abusivo juicio del Ministerio Público. Esta institución cumple con una función preventiva, pues «como ningún fiscal ve con agrado exponerse a un procedimiento de provocación de acción penal, solo se abstendrá de iniciar un procedimiento

³¹ *Ibidem*.

³² ROXIN, Claus, *Derecho procesal penal*, 29ª ed., traducida por Mario Amoretti y Darío Rolón, Didot, Buenos Aires 2019, p. 489.

³⁰ PFEFFER URQUIAGA, Emilio, *Op. Cit.*, 405 y ss.

oficial en casos verdaderamente fundados»³³.

«De igual forma, en el Senado se discutió acerca de la actitud que, tendría el fiscal si se le obliga a acusar en contra de su voluntad, lo que gatillaría, sin duda, una labor mínima de su parte, que generaría una irremediable sentencia absolutoria. Por ello, se optó por el actual sistema, en que si el Ministerio Público considera no pertinente acusar, el querellante tendría las facultades de hacerlo».

³³ ESER, Albin, *Acerca del renacimiento de la víctima en el procedimiento penal. Tendencias nacionales e internacionales*, en ESER, A, et al., *De los Delitos y de las Víctimas*, AD-HOC, Buenos Aires 1992, pp. 27.

Con todo, en la discusión parlamentaria no se estableció tan específicamente la posibilidad de impugnar la decisión de no perseverar por parte del querellante particular, bajo el miedo de que las acusaciones pasaran todas a ser decididas por los jueces, lo que importaría un regreso al proceso penal inquisitivo. No obstante, en la actualidad se ha sentado la pasividad de los jueces en la labor investigativa, por lo que los únicos casos en que deberán decidir si procede o no acusación será cuando un querellante particular lo solicite con fundamento serio y plausible. Este escenario no importa un retroceso a un modelo de proceso actualmente cuestionable, sino que, al contrario, emana de un sistema adversarial en que es la víctima quien busca un pronunciamiento en sede judicial de los hechos y elementos probatorios de los que dispone. Se convierte, en este sentido, la resolución del juez de garantía que acoge la solicitud del querellante en la aquiescencia para representar los intereses de la víctima que van más allá de lo pecuniario, y que no importa la afectación de ningún precepto legal, ni a los fines del proceso penal actual.

Conclusiones

El resurgimiento de la víctima como interviniente en los códigos modernos le otorga un rol sobresaliente dentro de la sustanciación de la investigación criminal y el proceso penal mismo, no solo como un auxiliar que otorga antecedentes y medios probatorios al fiscal, sino que se le otorga la calidad de titular de la acción penal, facultándola para dar inicio a una investigación, acusar particularmente aun cuando el Ministerio Público considere que

no existe mérito para ello, caso en el cual deberá solicitar autorización del juez de garantía, y sostener la persecución penal en un juicio oral y público como parte querellante. En los casos en que se logre forzar la acusación, aún en contra de la convicción del Ministerio Público, se privatizará totalmente la acción penal por el ofendido, situación que es propia de un sistema acusatorio. Esto es consecuencia de que nuestro legislador constitucional le otorgó tal titularidad para accionar, la que no puede hacerse a un lado por el parecer del fiscal a cargo de la investigación.

«El fundamento principal de esta situación es la existencia de esta garantía que el legislador consideró pertinente entregar a la víctima del delito, a fin de insistir en la persecución penal hasta obtener un pronunciamiento jurisdiccional del conflicto que ha sometido a conocimiento de determinado tribunal».

Lo anterior se puede palpar por diversas atribuciones de las que goza la víctima dentro del proceso penal, que le permiten evitar el cierre de la investigación en diversas etapas, solicitar medidas de protección, e impugnar resoluciones que importen el término de la causa. Es conteste a estas facultades, que el mismo *Código Procesal Penal* entrega, que se permita forzar una acusación criminal aun cuando no se haya formalizado la misma en contra del imputado. El fundamento principal de esta situación es la existencia de esta garantía que el legislador consideró pertinente entregar a la víctima del delito, a fin de insistir en la persecución penal hasta obtener un pronunciamiento jurisdiccional del conflicto que ha sometido a conocimiento de determinado tribunal.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- COLOMBO CAMPBELL, Juan, *El Debido Proceso Constitucional*, Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 32, Santiago, Chile 2006.
- DUCE, Mauricio, & RIEGO, Cristián, *Proceso Penal*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile 2007.
- ESER, Albin, *Acerca del renacimiento de la víctima en el procedimiento penal. Tendencias nacionales e internacionales*, en ESER, A, et al., *De los Delitos y de las Víctimas*, AD-HOC, Buenos Aires 1992.
- GARCÍA PINO, Gonzalo & CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo, *Diccionario Constitucional Chileno*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 55, Santiago, Chile 2014.

HERRERA SEGUEL, Marta, «Conclusión de la etapa de investigación. Diplomado Reforma Procesal Penal», Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, Chile 2004.

HORVITZ LENNON, María Inés, & LÓPEZ MASLE, Julián, *Derecho Procesal Penal Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 2002.

MAIER, Julio, «La víctima y el sistema penal», en ESER, A, *et al.*, *De los Delitos y de las Víctimas*, AD-HOC, Buenos Aires 1992.

_____, «Democracia y administración de justicia penal en Iberoamérica: Los proyectos para la reforma del sistema penal», *THEMIS: Revista de Derecho*, Perú 1994.

MATURANA, Cristián & MONTERO, Raúl, *Derecho Procesal Penal*, 3ª ed., Tomo I, Librotecnia, Santiago, Chile 2017.

ORELLANA SOLARI, Nicolás, *Comentarios sobre la procedencia de comunicar la decisión de no perseverar por parte del ministerio público, sin que la investigación esté cerrada y formalizada de acuerdo a lo establecido en el artículo 229 del Código Procesal Penal*. *Ars Boni et Aequi*, Universidad Bernardo O'Higgins, Santiago, Chile 2009.

PFEFFER URQUIAGA, Emilio, *Código Procesal Penal. Anotado y Concordado*, 2ª Ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile 2006.

ROXIN, Claus, *Derecho procesal penal*, 29ª ed., traducida por Mario Amoretti y Darío Rolón, Didot, Buenos Aires 2019.

SANZ HERMIDA, Ágata M., *Victima de delitos: Derechos, protección y asistencia*, Iustel, Madrid 2009.

Sentencias citadas

Sentencia Tribunal Constitucional – Rol N° 9239 de 28 de enero de 2021.

Sentencia Tribunal Constitucional – Rol N° 8060 de 05 de mayo de 2020.

Sentencia Tribunal Constitucional – Rol N° 2990 de 10 de enero de 2017.

Sentencia Tribunal Constitucional – Rol N° 2858 de 14 de junio de 2016.

Sentencia Tribunal Constitucional – Rol N° 1542 de 31 de agosto de 2010.

Sentencia Tribunal Constitucional – Rol N° 1404 de 18 de mayo de 2010.

Sentencia Tribunal Constitucional – Rol N° 1341 de 15 de abril de 2010.

Sentencia Tribunal Constitucional – Rol N° 1145 de 17 de marzo de 2009.

Sentencia Tribunal Constitucional – Rol N° 815 de 19 de agosto de 2008.

CRITERIOS JUDICIALES RELEVANTES

EL IMPACTO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LA VIDA COTIDIANA A LA LUZ DE DIVERSOS PRECEDENTES JUDICIALES



Mario Alberto GARCÍA ACEVEDO*

«La justicia de la sentencia no es menos importante que la justicia de la ley, pero si la necesidad de la justicia de la sentencia no es menos urgente que la de la ley, el peligro de la injusticia para ella es más grave»
Francesco Carnelutti.

SUMARIO: Introducción; I. Algunos ejes de la reforma constitucional analizada; II. El derecho de acceso a la justicia: Breve análisis de su génesis y evolución; III. Análisis comparado sobre la obligatoriedad de las decisiones adoptadas por los Tribunales Constitucionales; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

Uno de los ejes centrales de la *Reforma con y para el Poder Judicial de la Federación* es constituir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un *auténtico* Tribunal Constitucional; sin embargo, para llegar a este resultado, se estima indispensable que la fuerza vinculante de sus decisiones esté dirigida a la mayoría de las autoridades estatales, tanto judiciales, como a las pertenecientes a la Administración Pública. Lo anterior, con el objetivo de que los pronunciamientos que emita sean una *verdadera* extensión de la justicia constitucional, en la vida cotidiana de la ciudadanía.

* Licenciatura en *Derecho*, con Mención Especial, por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Licenciatura en *Administración*, por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex); Especialidad en *Argumentación Jurídica*, por la Universidad de Alicante (España). Profesor invitado en el Instituto de Educación y Capacitación Jurídica (INDECAJ). Cuenta con una carrera de seis años en el Poder Judicial de la Federación; en la actualidad, se desempeña como Secretario, adscrito al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Abstract

One of the central axes of Reform with and for the Judiciary of the Federation is to constitute the Supreme Court of Justice of the Nation as a genuine Constitutional Court; however, in order to achieve this result, it is considered essential that the binding force of its decisions be directed at most state authorities, both judicial authorities and those belonging to the public administration. This, with the aim that the pronouncements it issues are a true extension of constitutional justice, in the daily life of citizens.

Palabras Clave

Tribunal Constitucional; Acceso a la Justicia; Precedente; Justicia Constitucional Cotidiana; Justicia Pronta.

Introducción

Algunos antecedentes de la reforma judicial, como contexto para el presente estudio

El 19 de febrero de 2020, el Ejecutivo Federal —a través de la Secretaría de Gobernación— dirigió a la Cámara de Senadores una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, relativas al funcionamiento y organización del Poder Judicial de la Federación.

Dicha propuesta, como en reiteradas ocasiones lo ha sostenido el actual Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, derivó de un fuerte *diagnóstico auto-crítico* de la experiencia judicial que se ha acumulado, desde la entrada en vigor de la diversa gran reforma a esta esfera de gobierno que tuvo lugar en 1994.

Derivado de este diálogo inter-institucional, entre las tres esferas de gobierno federales, se llegó a la conclusión que era necesario realizar una re-estructura a la organización del ámbito de la judicatura.

Aspecto que quedó reflejado en los trabajos legislativos que formaron parte del proceso indicado, pues se le identificó como una «reforma amplia para trazar el camino hacia una mejor justicia, con pleno respeto a la división de poderes, y que es producto de la reflexión de su experiencia...»¹.

Con lo anterior, es importante hacer la puntualización que, precisamente, la iniciativa indicada se originó en un análisis que se llevó a cabo, por parte de los integrantes de la propia institución; de ahí que, se le denominó *Reforma con y para el Poder Judicial de la Federación*.

Durante el trámite legislativo, la Cámara Revisora (de Diputados) convocó a las *Audiencias Públicas de Parlamento Abierto, en modalidad virtual*, para el análisis del Proyecto de Decreto indicado².

El 7 de diciembre de 2020 se llevó a cabo dicha diligencia y, entre las y los ponentes que participaron, se encontró la

¹ Para una referencia directa, consúltese CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria*, Año XXIV, no. 5672-II, 14 de diciembre de 2020, [en su versión electrónica], México 2020, disponible en: [\[http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/dic/20201214-II.pdf\]](http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/dic/20201214-II.pdf), consultada en: 2021-01-22.

² Para una referencia directa, consúltese CÁMARA DE DIPUTADOS, *Parlamento Abierto sobre reformas al Poder Judicial de la Federación*, 07 de diciembre de 2020, [Video], YouTube, México 2020, disponible en: [\[https://www.youtube.com/watch?v=I8J2AS3eV_Sg&feature=youtu.be\]](https://www.youtube.com/watch?v=I8J2AS3eV_Sg&feature=youtu.be), consultada en: 2021-01-22.

profesora Francisca María POU GIMÉNEZ, académica de tiempo completo del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Uno de los comentarios que realizó en su exposición fue en torno al último párrafo de la propuesta de reforma —en este caso, adición— al artículo 94 de la Constitución Federal; precepto que, como quedó aprobado en la minuta de la Cámara de Diputados, prevé lo subsecuente:

Artículo 94.- (...) Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

En su participación, ante diversos integrantes de la Cámara de Diputados, la académica de referencia manifestó una breve pero puntual inquietud y observación, sobre la forma en que quedó redactado el dispositivo indicado, en el dictamen que sería aprobado el 14 de diciembre de 2020.

Desde su punto de vista —que anticipamos, se comparte— expresó que sería recomendable realizar un agregado a la norma invocada, con el objetivo de dotar de una *verdadera fuerza normativa* a la Constitución Federal y, con ello, a las decisiones que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como último intérprete de la misma.

En este caso, extender los alcances de lo decidido por el Pleno del Máximo Tribunal —con una votación calificada— como una interpretación normativa vinculante y obligatoria no solo para las

autoridades que desempeñan actividades jurisdiccionales sino que, en suma, resultaría indispensable que también lo fueran para todas las autoridades de la Administración Pública.

Posicionamiento que será objeto de estudio de este breve artículo, con el fin de mostrar las razones, por las cuales, la puntualización realizada por dicha profesora —que no se materializó en el resultado legislativo analizado—, reviste una gran importancia para la justicia constitucional, en beneficio de los gobernados. De ahí que, su incorporación hubiere sido deseable.

Comentarios realizados por la profesora POU que asumiremos como propios (por compartirlos) y nos sumaremos a la propuesta indicada, con el objetivo de añadir razones que permitan mejorar el funcionamiento de la Justicia Federal y, con ello, realizar una protección extensiva, en favor de los derechos de los gobernados.

Parafraseando al diverso académico J.A. JOLOWICZ, es indispensable tener presente que, en todo momento, es necesario mejorar la operación práctica de los órganos del Estado, discutir los antiguos y nuevos problemas en forma abierta para encontrarles solución, ya que deben ser superados para fortalecer la jurisdicción constitucional y a los tribunales constitucionales; lo que, como resultado traerá una mejor protección y administración de justicia, en favor de los ciudadanos³.

³ JOLOWICZ, John-Anthony, «Summary of Discussion», en FAVOREU, Louis y JOLOWICZ, J. A. (eds.), *Le contrôle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements récents*, Aix-en-Provence, Economica y Presses

Para facilitar la comprensión del estudio que elaboraremos en las subsecuentes líneas, se anticipa al lector que es necesario reconocer que esta novedosa propuesta re-estructural se centró en una pluralidad de ejes (en los procesos legislativos se reconocieron 21 puntos torales); sin embargo, para efectos de la presente elaboración, nos enfocaremos en tres que funcionan como las premisas fundamentales para la temática que nos ocupa; aspectos que abordaremos en un primer momento (I).

Posteriormente, haremos una breve referencia al derecho humano a contar con una administración de justicia pronta, completa y expedita, poniendo especial énfasis, la manera en la que este aspecto se relaciona con la propuesta sugerida (II).

Después, mostraremos algo de experiencia comparada para poner en evidencia que lo planteado, actualmente, forma parte de otros ordenamientos jurídicos (III).

Para finalizar, a manera de conclusión, con ayuda de un ejemplo, expondré la utilidad y operatividad que la propuesta tendría, en la vida diaria, de la aplicación de la justicia constitucional, en beneficio de los derechos de los gobernados.

I. Algunos ejes de la reforma constitucional analizada

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un Tribunal Constitucional

El primero de ellos, fue la imperiosa necesidad de consolidar a la Suprema

Corte de Justicia de la Nación como un auténtico Tribunal Constitucional.

«Para poder comprender los alcances que implican esta nueva visión del papel que asumirá nuestra Corte, es necesario recordar que el valor de los Tribunales Constitucionales radica en atribuir una competencia especializada a un órgano del Estado que será, en su caso, el último en asegurar la supremacía de la ley fundamental, como norma decidida por el Poder Constituyente, para impedir que los constituidos rebasen la competencia y atribuciones que expresamente les otorga el cuerpo fundamental, por una parte y, por otra —que me parece de mayor relevancia, en el contexto de las presentes líneas—, a fin de salvaguardar los derechos humanos reconocidos en favor de los gobernados».

Universitaires d' Aix-Marseille, París 1986, p. 14.

Para poder comprender los alcances que implican esta nueva visión del papel que asumirá nuestra Corte, es necesario recordar que el *valor* de los Tribunales Constitucionales radica en atribuir una competencia especializada a un órgano del Estado que será, en su caso, el último en asegurar la supremacía de la ley fundamental, como norma decidida por el Poder Constituyente, para impedir que los constituidos rebasen la competencia y atribuciones que expresamente les otorga el cuerpo fundamental, por una parte y, por otra —que me parece de mayor relevancia, en el contexto de las presentes líneas—, a fin de salvaguardar los derechos humanos reconocidos en favor de los gobernados.

«De esta manera, el Tribunal Constitucional —sin importar la forma en que se le denomine— es el órgano estatal creado para conocer y decidir, en última instancia, sobre los conflictos de interpretación de la ley fundamental —esto es, del cuerpo constitucional—, a través de los mecanismos procesales que, para tales efectos, se dispongan».

En pocas palabras, como refirió el profesor Jorge CARPIZO, le corresponde «la mejor defensa del orden constitucional (...) [ser el] guardián o custodio de la Constitución, su intérprete último y el gran defensor de los derechos humanos»⁴.

En efecto, la materia jurisdiccional, de orden estrictamente constitucional, se integra por el conjunto de garantías constitucionales que la propia ley fundamental establece para «reintegrar el orden fundamental infringido o violado por los órganos del poder»⁵.

De esta manera, el Tribunal Constitucional —sin importar la forma en que se le denomine— es el órgano estatal creado para conocer y decidir, en última instancia, sobre los conflictos de interpretación de la ley fundamental —esto es, del cuerpo constitucional—, a través de los mecanismos procesales que, para tales efectos, se dispongan.

Por tal motivo, parafraseando al reconocido académico FIX-ZAMUDIO, es necesario asegurar que el Tribunal, al que se le encomiende esta función, se encuentre en la cúspide de aquéllos órganos que le son encomendadas funciones jurisdiccionales y, en consecuencia, se garantice su independencia, frente a las otras esferas de poder para que, de manera *auténtica*, se constituya como un garante y defensor

⁴ Para esbozar esta temática, tomo como especial referencia lo elaborado por: CARPIZO, Jorge, *El Tribunal Constitucional y el Control de la Reforma Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México 2011, p. 67 y ss.

⁵ JOLOWICZ, John-Anthony, *Op. Cit.*, p. 14.

de la Constitución⁶. Motivo por el cual, debe poseer un carácter permanente y gozar de facultades que le permitan actuar, de manera constante.

Sobre el tema, se estima imperante no pasar desatendido que, desde los ensayos que fueron compilados en la obra *El Federalista*, en 1788, Alexander HAMILTON tenía una marcada posición en favor de la creación e incorporación de un *auténtico* Tribunal para salvaguardar la vigencia de la norma fundamental.

De esta manera, al referirse a la *supremacía constitucional* y al *judicial review*, como un mecanismo para garantizar la primera, es necesario destacar la siguiente breve pero sustanciosa idea, que ayuda a esquematizar la importancia del papel que debe asumir un *genuino* Tribunal Constitucional:

La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales. Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo. Y si ocurriera que entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse, como es natural, aquella que posee fuerza obligatoria y validez superiores; en otras palabras, debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios. Esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del Poder Judicial sobre el Legislativo. Sólo significa que el poder del pueblo

es superior a ambos y que donde la voluntad de la legislatura, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por la última de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son⁷.

Posicionamiento que la Corte Suprema de los Estados Unidos de América sostuvo en la aclamada resolución *Marbury vs. Madison*⁸, precedente que, a la voz del honorable *Chief Justice* John MARSHALL confirmó la prevalencia de la Constitución, frente a la legislación ordinaria; lo que años más tarde se denominaría, como hasta en nuestros días lo conocemos, como *supremacía constitucional*.

Entrando un poco más a detalle en la temática que nos interesa, el profesor Jorge CARPIZO⁹ se ocupa de enunciar algunas de las competencias de los

⁷ HAMILTON, Madison *et. al.*, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México 1957, p. 332.

⁸ Para conocer, de manera genérica, los antecedentes del asunto, se sugiere consultar la referencia siguiente: EBC ACADEMIA, *Supremacía de la Constitución: el caso de Marbury vs Madison*, 15 de mayo de 2019, México 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Nh1I3vZzIhI>, consultada en: 2021-01-26.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en: SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, *William Marbury vs James Madison*, February 1803 (argued and decided), case 5 U.S. 137; disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/>, consultada en: 2021-01-26.

⁹ CARPIZO, Jorge, *Op. Cit.*, p. 75.

⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, «Las garantías constitucionales en el derecho mexicano», *Revista de la Facultad de Derecho*, Sinaloa, México 1967, T. II, núm. 3, p. 179.

Tribunales Constitucionales, que son las más frecuentes o características; en lo que interesa a nuestro estudio, destacan las siguientes:

«Para cumplir con este propósito, la Reforma Judicial incorporó una serie de mecanismos que tienen la finalidad de despresurizar las cargas de trabajo con las que, actualmente, cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Elemento que funge como un aspecto fundamental en el propósito de constituir a la Corte como un auténtico Tribunal Constitucional».

- Controlar la constitucionalidad de las normas generales, sin importar el poder constituido secundario que las expida; se examina si éstas son compatibles con la Constitución, y si el tribunal

considera que no lo son, anulará dicha norma general con efectos *erga omnes*. Tarea que fue denominada por Hans KELSEN como constituirse en un *legislador negativo*.

- Controlar la constitucionalidad de los actos administrativos y ejecutivos.
- Controlar la constitucionalidad de sentencias definitivas.
- Interpretar la Constitución estableciendo sus propios parámetros interpretativos, con lo cual, señala el marco jurídico y político de la propia actuación de las autoridades, construyendo juicios de valor que, sin duda alguna, implican decisiones políticas, lo cual queda claro especialmente en la protección de los derechos humanos.
- Definir los límites y alcances de los derechos humanos¹⁰.

Para cumplir con este propósito, la Reforma Judicial incorporó una serie de mecanismos que tienen la finalidad de *despresurizar* las cargas de trabajo con las que, actualmente, cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Elemento que funge como un aspecto fundamental en el propósito de constituir a la Corte como un *auténtico* Tribunal Constitucional. Para tener referencia de la necesidad de mejorar su operatividad, en funciones estrictamente constitucionales, resulta interesante tener en cuenta que, de conformidad con estudios del INEGI, en 2018, contó con la siguiente información estadística —de asuntos inherentes a su competencia—:

¹⁰ Este elemento fue agregado por el que suscribe.



Fuente: El gráfico fue elaborado por el INEGI¹¹.

Para tener una referencia que permita realizar una tarea comparativa, por ejemplo, la Corte Suprema de Estados Unidos de América, en un periodo idéntico al analizado por el INEGI, resolvió 73 asuntos en total¹². Otro claro ejemplo de este fenómeno podemos apreciarlo en la Corte Suprema de Reino Unido órgano que, durante 2018, falló 67 casos¹³.

«...la Reforma con y para el Poder Judicial de la Federación, uno de sus ejes centrales es disminuir el número de asuntos que deben ser resueltos por dicho órgano, con el objetivo de constituirse como un auténtico Tribunal Constitucional, lo que implica la necesidad de limitarse a conocer asuntos y a emitir pronunciamientos en temas exclusivos de constitucionalidad, esto implica evitar que se cuelen asuntos que revisten meros aspectos de legalidad».

¹¹ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI), *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2019*, 05 de julio de 2019, México 2019, disponible en: [\[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2019/doc/resultados_cnijf2019.pdf\]](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2019/doc/resultados_cnijf2019.pdf), consultada en: 2021-01-26.

¹² Cfr. SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, *Estados Unidos de América 2020*, disponible en: [\[https://www.supremecourt.gov/about/faq_general.aspx\]](https://www.supremecourt.gov/about/faq_general.aspx), consultada en: 2021-01-26 y [\[https://www.supremecourt.gov/opinions/slipopinion/18\]](https://www.supremecourt.gov/opinions/slipopinion/18), consultada en: 2021-01-26.

¹³ Cfr. THE SUPREME COURT [OF UNITED KINGDOM], *Decided cases*, UK 2020, disponible en: [\[https://www.supremecourt.uk/decided-cases/2018.html\]](https://www.supremecourt.uk/decided-cases/2018.html), consultada en: 2021-01-26.

Como podemos advertir de la lectura íntegra de la *Reforma con y para el Poder Judicial de la Federación*, uno de sus ejes centrales es disminuir el número de asuntos que deben ser resueltos por dicho órgano, con el objetivo de constituirse como un *auténtico* Tribunal Constitucional, lo que implica la necesidad de limitarse a conocer asuntos y a emitir pronunciamientos en temas exclusivos de constitucionalidad, esto implica evitar que se *cuelen* asuntos que revisten meros aspectos de legalidad. O bien, como lo refirió SOTO MORALES, «que siendo cuestiones inherentes a temas de constitucionalidad, se tratan [de aspectos] irrelevantes que la distraen de su función principal»¹⁴.

Como se ha precisado en la reforma, así como en los diversos pronunciamientos que se han hecho en torno a ésta (en entrevistas, principalmente), la finalidad de reducir las cargas de trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es con el objetivo de mejorar el uso de los recursos con los que cuenta, para que los análisis en materia de constitucionalidad sean más exhaustivos y estén en posibilidad de cumplir con la ardua tarea de definir los límites y alcances de los derechos humanos, reconocidos por nuestra Constitución Federal, así como por la pluralidad de instrumentos internacionales

¹⁴ SOTO MORALES, Carlos Alfredo, *Consolidación de la SCJN como Tribunal Constitucional*, 07 de julio de 2013, Reflexiones Jurídicas, México 2013, disponible en: <https://reflexionesjuridicas.com/2013/07/08/consolidacion-de-la-scn-como-tribunal-constitucional-2010/>], consultada en: 2021-01-14.

—de la materia— que nuestro Estado es parte.

b) Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la luz de la teoría del precedente

Otro de los cambios que mayor trascendencia representan en la reforma analizada es el sistema de decisiones judiciales que impactará en la integración de criterios obligatorios para la formación del *precedente judicial*.

Como se indicó en las 2 Mesas de diálogo, llevadas a cabo en el *Parlamento Abierto*, celebrado ante el Senado de la República¹⁵, el sistema la propuesta de adoptar un sistema de precedentes, para efectos de la obligatoriedad y vinculatoriedad de las decisiones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin lugar a dudas, constituyó —también— un punto toral en el objetivo de conseguir que se constituya como un *auténtico* Tribunal Constitucional.

Sobre el punto destacado, se estimó que el sistema de reiteración vigente en la actualidad, como lo establece la *Ley de Amparo*, no resulta funcional para nuestro Alto Tribunal. Lo anterior, en la medida

¹⁵ Para una referencia directa, consúltese CÁMARA DE SENADORES, *Parlamento Abierto respecto a la Reforma para y por el Poder Judicial. Mesa 1*, 23 de noviembre de 2020, [Video], YouTube, México 2020, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yroUszm9AoM>], consultada en: 2021-01-23.

CÁMARA DE SENADORES, *Parlamento Abierto respecto a la Reforma para y por el Poder Judicial. Mesa 2*, 23 de noviembre de 2020, [Video], YouTube, México 2020, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jHVbHARwP38>], consultada en: 2021-01-23.

que, al ser un órgano terminal, que conoce —o, al menos, así debería serlo— de asuntos de la mayor importancia y trascendencia, para la justicia constitucional, se estimó que no resultaba necesario su reiteración en cinco ocasiones, para que adquiriera un carácter vinculante¹⁶.

Para iniciar una breve reflexión sobre este tema, no debemos perder de vista que el sistema de precedentes tiene un origen anglosajón, característico de los sistemas del *common law*.

Este modelo de vinculación de las decisiones jurisdiccionales, desarrollado principalmente en Inglaterra y luego en Estados Unidos¹⁷, se sustenta en el aforismo latín *stare decisis et quia non movere* que, en palabras de LEGARRE y RIVERA —siguiendo a HART—, implica el respeto, por las decisiones previamente tomadas, por diversos tribunales que hubieran resuelto una problemática jurídica específica o conflicto con características similares o análogas a las sometidas a jurisdicción¹⁸.

¹⁶ Sobre este aspecto, hacemos la puntualización que este aspecto ha sido materia de algunas observaciones y comentarios —tanto en sentido positivo, como negativo—.

¹⁷ Sobre este aspecto, GOTTHEIL precisa que el *common law* nació como sistema jurídico en Inglaterra y, a través de los procesos de colonización llevados a cabo por ese imperio, se extendió a países con raíces anglosajonas, como Estados Unidos de América, Canadá, Australia y otros. *Víd.* GOTTHEIL, Julio, *Common Law y Civil Law*, Aneleto Perrot, Buenos Aires 1960, p. 17.

¹⁸ LEGARRE, Santiago y RIVERA, Julio César, «Naturaleza y dimensiones del “Stare Decis”», *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 33, N. 1, Santiago 2006.

La aproximación que expresa Marina GASCÓN sobre este aspecto es quizá más intuitiva porque considera que la teoría del precedente judicial, en realidad, se fundamenta en el principio de universalización —quizá de índole Kantiano—, entendido como la exigencia de administrar justicia uniforme¹⁹ —también llamada *homogeneidad judicial o institucional*—, en el marco de un Estado constitucional.

«... la reforma analizada incorporó un sistema de *stare decisis vertical*, con el objetivo que los criterios que sean resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —por mayoría calificada, como lo precisamos en la norma transcrita en la introducción— sean obligatorios para las autoridades jurisdiccionales del país».

¹⁹ GASCÓN ABELLÁN, Marina, *La técnica del precedente y la argumentación racional*, Tecnos, Madrid 1993, pp. 30 - 38.

Esta noción tiene tres connotaciones o dimensiones: i) *stare decisis horizontal*, se actualiza cuando estamos ante tribunales de la misma jerarquía; ii) *stare decisis vertical*, que implica la obligatoriedad de lo decidido por un Tribunal Superior — jerárquicamente hablando— a los restantes de calidad inferior; y, iii) *stare decisis* en el auto precedente, que constriñe al propio órgano que emite la decisión, a seguir sus determinaciones.

Sin que sea necesario abundar más en la temática indicada, por el reducido espacio de la presente elaboración, bastando mencionar que la reforma analizada incorporó un sistema de *stare decisis vertical*, con el objetivo que los criterios que sean resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —por mayoría calificada, como lo precisamos en la norma transcrita en la introducción— sean obligatorios para las autoridades jurisdiccionales del país.

Concatenando esta idea con la expuesta en el punto anterior, la atención de un menor número de asuntos —que serán atendidos por la Corte—, dota de sentido a la propuesta que lo resuelto, en cada uno de ellos, tenga un impacto transformador en el foro jurídico.

c) Acercar la justicia al ciudadano

La reforma judicial escrita en el despacho de la presidencia de la Suprema Corte, se propuso que «los más pobres sean escuchados y sus reclamos atendidos»²⁰.

La iniciativa de reforma, como se dijo, en su gran mayoría —o,

posiblemente, la totalidad— derivó de un ejercicio de *auto-reflexión* dentro del Poder Judicial de la Federación y uno de los ejes que, en mayor medida ha sido destacado por el actual Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistió en incorporar los mecanismos institucionales necesarios que permitan *acercar la justicia a los ciudadanos y hacerla más accesible*.

Como lo destacó el funcionario público indicado, desde diciembre de 2018, en la publicación de las Líneas Generales de Trabajo 2019–2022, un objetivo que sería necesario satisfacer era aproximar a la judicatura con los justiciables. Centrando esta labor en esparcir el conocimiento —a fondo— de la labor jurisdiccional, para que la ciudadanía esté en condiciones de comprender, de manera clara, la importancia de esta función, en la vida cotidiana de las personas.

Aspecto que, sin lugar a dudas, abarcó el analizado cambio institucional que pretende mejorar el funcionamiento de la institución para facilitar y hacer más eficiente el acceso a la justicia, en favor de los ciudadanos.

Sin que sea necesario ahondar más en este aspecto porque la idea que se pretende dejar patente queda expuesta con las breves líneas que anteceden.

II. El derecho de acceso a la justicia: Breve análisis de su génesis y evolución

Los orígenes de la actual redacción del artículo 17 constitucional, párrafo segundo, se remiten a la reforma publicada el 17 de marzo de 1987. Tal como lo señala la exposición de motivos que antecedió a dicho cambio

²⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 12 de febrero de 2020, Ciudad de México, México 2020, p. 3.

constitucional, una de las principales consideraciones que tuvo en mente el *Poder Reformador* consistió en el perfeccionamiento de la impartición de justicia²¹.

«La iniciativa de reforma, como se dijo, en su gran mayoría —o, posiblemente, la totalidad— derivó de un ejercicio de auto-reflexión dentro del Poder Judicial de la Federación y uno de los ejes que, en mayor medida ha sido destacado por el actual Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistió en incorporar los mecanismos institucionales necesarios que permitan acercar la justicia a los ciudadanos y hacerla más accesible».

²¹ CÁMARA DE SENADORES, «Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987 Exposición de Motivos», 30 de octubre de 1986, en: PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *El Poder Judicial de la Federación en el devenir constitucional de México, índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987*, México, 2017, p. 2, disponible en: https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/111%20-%2017%20MAR%201987.pdf, consultada en: 2021-01-26.

En ese sentido, respecto de las características que se incorporaron a la función jurisdiccional de los tribunales de justicia, en los antecedentes de la reforma, se destacó —entre otros aspectos— la necesidad de tomar en cuenta la dinámica del Derecho y la sociedad, el respeto a los entonces nombrados *derechos del hombre* y la división de poderes, enfatizándose que:

La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos²².

Aunado a ello, en las intenciones que dieron directriz a la citada reforma, se desprende el objetivo de robustecer la entonces conocida «garantía individual de acceso a la jurisdicción», sobre la base de dos aspectos fundamentales: i) el primero, consistente en la independencia en sus órganos; ii) el segundo se refería a la prontitud en la tramitación de los procesos y la emisión de las respectivas resoluciones, las cuales deben agotar todas las cuestiones planteadas por las partes en controversia; de manera que, la decisión arribada resulte completa; aunado a ello, deben ser resueltas de manera imparcial, lo que garantice la vigencia del derecho sobre las cuestiones personales, así como gratuita conforme a «nuestra vocación democrática».

²² *Ibidem.*, p. 4.

Una segunda reforma que vale la pena destacar sobre el citado artículo 17 constitucional es la publicada, en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de septiembre de 2017, que adicionó un párrafo tercero, que estableció lo siguiente:

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Sobre esta temática, debe precisarse que la reforma es producto de dos iniciativas presentadas por el entonces Titular del Ejecutivo Federal, en la llamada reforma en materia de *Justicia Cotidiana*. Al respecto, FLORES MEDINA apunta que un antecedente relevante se encuentra en el discurso emitido por el entonces Presidente de la República Enrique Peña Nieto, el 27 de noviembre de 2014, quien expresamente señaló:

Hay una Justicia olvidada, la Justicia Cotidiana (...) aquella que demanda la mujer, a quien le niegan el divorcio, el trabajador al que no le pagan su salario, o quien no puede cobrar una deuda (...) esta justicia suele ser lenta, compleja y costosa, lo que provoca que la mayoría de los mexicanos no pueda acceder a ella con facilidad²³.

²³ FLORES MEDINA, Rubén Jaime, «La Justicia Cotidiana en México. Consideraciones a la Iniciativa Presidencial», *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 2(4), pp. 63-84, 12 de noviembre de 2020, México 2020, disponible en: [\http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448

Continuando con la temática, en la exposición de motivos de la reforma al artículo 17 constitucional debe precisarse que, en atención a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el *Poder Reformador* señaló que, para la existencia de un recurso judicial efectivo, no basta con la presencia formal de aquél, sino que, además, es indispensable que este sea «idóneo para proteger una situación jurídica infringida»²⁴ y que sea capaz de dar resultados o respuestas²⁵.

En ese orden, se hace referencia al proyecto que, en conjunto, el Gobierno de la República, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, así como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, presentaron como «Diálogos por la Justicia Cotidiana»²⁶. En el citado reporte se identificaron dos categorías de obstáculos de acceso a la justicia²⁷:

[-51362016000300063&script=sci_arttext\]](#), consultada en: 2021-01-26.

²⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 64 y 66.

²⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto 2001, párr. 111.

²⁶ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA *et al.*, *Diálogos por la justicia cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*, México, 2015, disponible en: [\[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf\]](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf), consultada en: 2021-01-26.

²⁷ CÁMARA DE SENADORES, «Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017 Exposición de Motivos», 28 de abril de 2016, en: PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *El Poder Judicial de*

- i) Las excesivas formalidades previstas en la legislación.
- ii) La inadecuada interpretación y aplicación de las normas por los operadores del sistema de justicia.

Finalmente, se destacó que «en la impartición de justicia en todos los niveles y materias, las leyes se aplican de forma tajante o irreflexiva, y no se valora si en la situación particular cabe una ponderación que permita favorecer la aplicación del derecho sustantivo, por encima del derecho adjetivo»²⁸.

Expuesto lo anterior, conviene recordar que la disposición constitucional reconoce el derecho de acceso a la justicia, cuya finalidad está dirigida a garantizar que las autoridades encargadas de administrar justicia, realicen tal labor de manera pronta, completa, gratuita e imparcial.

En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —al resolver los Amparos Directos en Revisión 6663/2018 y 6284/2018²⁹— precisó que, para lograr el adecuado cumplimiento de dicha disposición constitucional, deben converger deberes a

cargo del legislador ordinario como del juzgador.

«Una segunda reforma que vale la pena destacar sobre el citado artículo 17 constitucional es la publicada, en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de septiembre de 2017, que adicionó un párrafo tercero, que estableció lo siguiente:

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales».

la Federación en el devenir constitucional de México, índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017, México 2017, p. 2, disponible en: [\[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/232%20-%2015%20SEP%202017.pdf\]](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/232%20-%2015%20SEP%202017.pdf), consultada en: 2021-01-26.

²⁸ *Ibidem.*, p. 3.

²⁹ Resueltos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 21 de febrero de 2017, p. 33-35.

En lo que interesa, dicha Sala destacó que —por lo que refiere a las autoridades que realicen actos materialmente jurisdiccionales—, «tienen encomendada la tarea de resolver controversias, diciendo el derecho entre las partes»³⁰.

Destacando además que el derecho fundamental en estudio, consigna a favor de las personas el disfrute de modalidades específicas, relacionadas con la impartición de justicia, lo que es conocido —por la doctrina constitucional— como las *cuatro subgarantías* —o componentes— del derecho de acceso a la justicia, que abarcan la justicia pronta, la justicia completa, la justicia imparcial y la justicia gratuita. En ese tenor, conviene precisar en qué consiste cada una de ellas³¹:

- La subgarantía de justicia pronta implica «la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes».
- La subgarantía de justicia completa exige que «la autoridad que conoce del

asunto y va a resolver la controversia, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos».

- La subgarantía de justicia imparcial se traduce en que «el juzgador emita una resolución, no solo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido».
- La subgarantía de justicia gratuita que puede condensarse en que ninguna institución de impartición de justicia, así como funcionario alguno, «no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público».

Complementa lo anterior, lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo Directo en Revisión 1080/2014, en el que se destacó que el derecho de acceso a la justicia supone la existencia de procedimientos que deben sustanciarse «sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución»³².

En el citado precedente, además se precisó que existe una obligación a cargo de los órganos de impartición de justicia de «asumir una actitud facilitadora del acceso a la justicia», lo que se ve reflejado en la operatividad del principio *pro actione* que, en términos sencillos, puede identificarse como aquella regla de

³⁰ *Ibidem.*, p. 58.

³¹ Sirve de apoyo a la afirmación anterior la Tesis Aislada 2a. L/2002, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 299, tomo XV, Mayo de 2002, del SJF y su Gaceta, el número de registro 922523, bajo el rubro: «ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES».

³² Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 28 de mayo de 2014, párr. 37.

interpretación mediante la cual, ante la incertidumbre del cumplimiento de los requisitos o presupuestos procesales, es decir, «en caso de duda entre abrir o no un juicio en defensa de un derecho humano, por aplicación de ese principio, se debe elegir la respuesta afirmativa»³³.

«... puede considerarse que la evolución del artículo 17 constitucional, como la norma que prevé el derecho de acceso a la justicia, ha evolucionado sus alcances, no solo de conformidad con las propias modificaciones que el Poder Reformador ha ordenado, sino que incluye la interpretación que, sobre dicha disposición constitucional, se ha desarrollado por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, de manera complementaria, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos».

³³ *Ibidem.*, párrs. 38 y 41.

Aspecto que, a la par, resulta coincidente con lo manifestado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en casos como «Narciso Palacios respecto al Estado de Argentina»³⁴, o la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos quien ha señalado que, para salvaguardar la efectividad de un recurso judicial, los Estados deben asegurarse de la «debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades»³⁵.

Asimismo, en lo relativo a la característica del recurso sencillo, el mencionado tribunal internacional destacó que un recurso accesible es aquel el que «su presentación no debe requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho»³⁶, por lo que se establece que «las formalidades requeridas para su admisión deben ser mínimas y no deben constituir un obstáculo para que el recurso cumpla con su fin de examinar y resolver los agravios sustentados por el recurrente»³⁷.

³⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe 105/99, Narciso Palacios, Argentina, Caso 10.194, 29 de septiembre de 1999, párr. 61.

³⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Villagrán Morales vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 237.

³⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 164.

³⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 noviembre de 2012, párr. 99.

De modo tal, que puede considerarse que la evolución del artículo 17 constitucional, como la norma que prevé el derecho de acceso a la justicia, ha evolucionado sus alcances, no solo de conformidad con las propias modificaciones que el Poder Reformador ha ordenado, sino que incluye la interpretación que, sobre dicha disposición constitucional, se ha desarrollado por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, de manera complementaria, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De ahí que la relevancia de discutir los alcances del derecho en estudio, puesto que su vigencia, y las vías institucionales y respuestas legislativas o judiciales que se den en torno a este, deben asumirse como medios que agilicen la resolución de los conflictos, no solo entre particulares sino entre estos y los órdenes de gobierno y los poderes que lo integran, con la finalidad de mantener la paz social³⁸.

Que, en palabras de Mauro CAPPELLETTI y Bryan GARATH, puede condensarse en que «un sistema legal igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos, el acceso a la justicia es intrínseco al derecho fundamental de toda persona a recibir una respuesta

estatal o alternativa a sus conflictos sociales»³⁹.

III. Análisis comparado sobre la obligatoriedad de las decisiones adoptadas por los Tribunales Constitucionales

Expuestas las consideraciones anteriores, se estima útil remitirse a un análisis comparado sobre la forma en que una decisión adoptada, por un órgano jurisdiccional, resulta obligatoria para autoridades más allá de las judiciales. Lo anterior, con la finalidad ofrecer una visión proveniente de diversos sistemas jurídicos, que han incorporado la propuesta que se estudia, como parte de la justicia constitucional.

a) El Caso Colombiano

Una primera referencia a tomar en cuenta es el contexto colombiano y, de manera particular, lo resuelto por la Corte Constitucional Colombiana. El asunto versa sobre un funcionario judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, quien reclamó el otorgamiento de una bonificación, en términos de lo señalado por el Decreto 664 de 1999 y de la sentencia T-439 de 2000 de la misma Corte Constitucional⁴⁰.

³⁸ CAMPUZANO, Adriana, «El juicio de amparo y su impacto en el acceso a la justicia», en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso, *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, IIJ-UNAM, Tomo I, México s.a, p. 220.

³⁹ CAPPELLETTI, Mauro y GARATH, Bryan, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p. 13.

⁴⁰ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia T-569/01, Acción de tutela instaurada por Germán Eduardo Palacio Zúñiga contra la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, 31 de mayo de 2001, disponible en: [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-569-01.htm>], consultada en: 2021-01-26.

En el precedente indicado, entre los argumentos señalados por la autoridad administrativa, se destacó, por un lado, que el accionante no cumplía con los requisitos establecidos en ley, por lo que no podía ser beneficiado de la respectiva bonificación y, para los efectos del presente aparatado, que si bien existía una diversa sentencia dictada por la Corte Constitucional —la citada tutela 439 de 2000— debido al carácter individual, subjetivo y concreto, no era posible aplicar el criterio ahí sustentado, en la vía administrativa, aun cuando, las personas estuvieran en una situación análoga.

«Una primera referencia a tomar en cuenta es el contexto colombiano y, de manera particular, lo resuelto por la Corte Constitucional Colombiana. El asunto versa sobre un funcionario judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, quien reclamó el otorgamiento de una bonificación, en términos de lo señalado por el Decreto 664 de 1999 y de la sentencia T-439 de 2000 de la misma Corte Constitucional».

En tal contexto, la mencionada Corte Constitucional, enmarcó la discusión señalando que, si bien el objeto de la tutela, como medio de protección de los derechos fundamentales, no puede ir más allá del caso objeto de controversia, la *ratio decidendi* constituye «un precedente de obligatorio cumplimiento para las autoridades judiciales», quienes únicamente pueden apartarse de la postura de la Corte cuando se «verifica que existen hechos en el proceso que hacen inaplicable el precedente al caso concreto», o que se configuren «elementos de juicio no considerados en su oportunidad por el superior, que permitan desarrollar de manera más coherente o armónica la institución jurídica», en cuyo caso se exige una «debida y suficiente justificación»⁴¹.

No obstante, al momento de resolver sobre el alcance de dicho precedente, para las autoridades administrativas, el mencionado órgano de control constitucional destacó los puntos siguientes:

- La *ratio decidendi* constituye una norma que adquiere alcance general, pues es obligatoria su aplicación «en todos los casos que se subsuman dentro de la hipótesis prevista por la regla judicial, como lo exige el respeto por el derecho a la igualdad en la aplicación del Derecho».
- La obligatoriedad del precedente es, por regla general, una cuestión que se circunscribe a la labor judicial, lo que explica que se prevean mecanismos o vías que posibiliten a un juez poder apartarse de las consideraciones ahí

⁴¹ *Ídem.*

sostenidas, siempre que exista una justificación razonable para dicho distanciamiento, lo que es producto de la autonomía que asiste a cada juzgador al momento de resolver las cuestiones inherentes a su función pública. Sin embargo dicho principio no tiene vigencia frente a las autoridades administrativas, pues ellas «están obligadas a aplicar el Derecho vigente (y las reglas judiciales lo son), y únicamente están autorizadas —más que ello, obligadas— a apartarse de las normas, frente a disposiciones clara y abiertamente inconstitucionales».

Ahora, estas consideraciones se plasmaron posteriormente en la Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su artículo 10 dispone:

Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

Finalmente, en la Sentencia C-539 de 2011, la ya referida Corte Constitucional Colombiana extendió los alcances de su pronunciamiento, respecto de la Altas Cortes que integran al sistema de justicia colombiano.

En ese sentido, destacó que «todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional»⁴².

Además una consideración que se estima fundamental para entender la conclusión a la que arribó el mencionado Tribunal Constitucional descansa en la premisa básica que el acatamiento del precedente judicial constituye «un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho», así como un mecanismo necesario para la consecución de los fines que persigue la norma constitucional, es decir, la vigencia de los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

b) El Caso Chileno

Por otra parte, un segundo referente es el caso chileno y el carácter *erga omnes* de algunas de sus decisiones de su Tribunal Constitucional. De manera inicial, es necesario remitimos a la impugnación de inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 48 de 2007, que regulaba el uso de la

⁴² CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-539/11, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 114 (parcial) de la Ley 1395 de 2010 «Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial», 6 de julio de 2011, disponible en: [\[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-539-11.htm\]](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-539-11.htm), consultada en: 2021-01-27.

píldora del día después, en los planes de control de la fertilidad⁴³.

Al respecto, debe señalarse que, al resolver dicha inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional Chileno destacó que:

No obstante, en la misma línea estrictamente jurídica que caracteriza a toda sentencia, es preciso recordar que “los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo” (artículo 6°, inciso segundo, de la Constitución). Fluye de lo expuesto que tanto los órganos del Estado, como toda persona, institución o grupo se encuentran en el imperativo de acatar la decisión del Tribunal Constitucional, porque ha ejercido la tarea que el propio Constituyente le ha confiado de velar por la supremacía, sustantiva y formal, de la Carta Fundamental.

Dicho pronunciamiento serviría de base para la discusión relativa a la obligatoriedad de las decisiones emitidas a autoridades diversas a las jurisdiccionales. La anterior decisión fue cuestionada por la Asociación Chilena de Municipalidades quien, con fundamento en el artículo 56 de la ley N° 19.378 denominada Estatuto de Salud Primaria de Atención Municipal, señaló que la determinación del Tribunal Constitucional no tenía impacto en la prestación del servicio médico que realizaba.

Esta negativa fue analizada por la Contraloría General de la República quien, en palabras de Luis CORDERO

⁴³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHILENO, sentencia de 18 de abril de 2008, disponible en: [<http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=914>], consultada en: 2021-01-26.

VEGA, determinó que las sentencias del Tribunal Constitucional tenían calidad de *fuerza del Derecho* y, por tanto, determinó sus alcances en —o frente— la Administración Pública⁴⁴.

«... un segundo referente es el caso chileno y el carácter erga omnes de algunas de sus decisiones de su Tribunal Constitucional. De manera inicial, es necesario remitirnos a la impugnación de inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 48 de 2007, que regulaba el uso de la píldora del día después, en los planes de control de la fertilidad».

⁴⁴ CORDERO VEGA, Luis, «La jurisprudencia administrativa en perspectiva: Entre legislador positivo y juez activista. Comentario desde el dictamen sobre la píldora del día después», *Anuario de Derecho Público*, No. 1, Santiago 2010, pp.167-168.

En ese sentido, la propia Contraloría General de la República encargada de realizar, entre otras, un control de legalidad de los actos de la Administración del Estado, reconoció que las determinaciones del Tribunal Constitucional Chileno buscan «conservar la supremacía e integridad de la Constitución (...) dictando al efecto sentencias que, en su caso, con autoridad de cosa juzgada expulsan del ordenamiento jurídico el acto estatal contrario a ella, trazando de esta manera, además, líneas de demarcación para los poderes normativos en sus diferentes niveles jerárquicos y orgánicos»⁴⁵.

De esta manera, las decisiones que son tomadas por un órgano jurisdiccional, que lleva a cabo tareas de interpretación —estrictamente— constitucionales, deben considerarse como una peculiar *fuentes de Derecho* porque, al definir los límites y alcances de normas y principios, o bien, al expulsar aquéllas que no se ajustan a los cánones constitucionales, fijan irrevocablemente Derecho aplicable —a través de su interpretación— llevando a cabo una función de creación jurídica, al enmarcar lo constitucionalmente admisible para las autoridades del Estado⁴⁶. De ahí, la justificación de su cumplimiento obligatorio.

⁴⁵ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Dictamen 31.356 de 2009*, 16 de junio de 2009 Santiago, Chile 2009, disponible en:

[\[http://www.icmer.org/anticoncepciondeemergencia.cl/documentos/dictamen_de_la_contraloria_sobre_pae.pdf\]](http://www.icmer.org/anticoncepciondeemergencia.cl/documentos/dictamen_de_la_contraloria_sobre_pae.pdf), consultada en: 2021-01-27.

⁴⁶ Desde mi punto de vista, este argumento tiene un modelo de interpretación jurídica de tintes constructivistas, similares a los que sustenta, en su obra: DWORKIN, Ronald, *Los Derechos en Serio*, Ariel, Barcelona 2012, *Vid.*

De manera que, en atención a las consideraciones anteriores, la mencionada Contraloría General de la República señaló que:

- En ánimo de establecer una coherencia en el sistema constitucional, y de conformidad con las propias atribuciones de la citada Contraloría, existía la obligación de velar por la juridicidad de las actuaciones de los órganos integrantes de la Administración del Estado, sometidos a su fiscalización.
- De modo que, la actuación por parte de cualquiera de las autoridades administrativas, en contravención a lo interpretado por el Tribunal Constitucional, constituye una vulneración a lo dispuesto por la Constitución Chilena, lo que permite que la Contraloría despliegue sus funciones, con el objetivo de velar que una norma que fue materia de inconstitucionalidad no sea aplicada, por parte los entes de la Administración Pública.

Situación que ha sido destacada por Isaura F. REYES y Camilo N. VALLET, en la medida que resulta una vía útil para la cohesión del Derecho Administrativo, «dada la uniformidad que obtienen a través de la aplicación del precedente vinculante»⁴⁷.

capítulos 2 a 7, donde se engloba y desarrolla de manera puntual su argumento.

⁴⁷ REYES, Isaura F. y VALLET, Camilo N., *Jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República: Breve análisis descriptivo*, Universidad de Chile, Santiago 2016, p. 90.

Conclusiones

La justicia constitucional, a la luz de la vida cotidiana

Como lo anticipé, finalizaré la presente elaboración con un ejemplo que permitirá exponer los alcances de la temática analizada, en un asunto en que la justicia constitucional tiene un verdadero impacto en la vida cotidiana de los gobernados.

Imagine que un ciudadano que habita en Coatzacoalcos, Veracruz, desea contraer legal matrimonio, con una persona del mismo sexo, que es originaria de La Venta, Tabasco. Ambos son mayores de edad; sin embargo, por la difícil situación económica del país, únicamente han tenido la *fortuna* de conseguir un trabajo en el que perciben el salario mínimo vigente, ingresos que son el único modo de vida con el que cuentan, para subsistir.

Deseosos de unirse como pareja y, con el objetivo que dicho vínculo sea reconocido legalmente —como a cualquier otra pareja, por el simple hecho de ser personas—, se acercan a una Oficina del Registro Civil ubicada en Coatzacoalcos, con la documentación que se establece como requisito, según el Código Civil para dicha entidad, así como los testigos de referencia, para consumir el matrimonio.

Sin embargo, tristemente, cuando se acercan al Oficial del Registro Civil, el último les informa que no es posible que contraigan matrimonio dos personas del mismo sexo. Para explicarles por qué razón no es procedente acceder a su solicitud, de los cajones de su escritorio, saca la legislación civil correspondiente y da lectura al artículo 75 que dispone lo siguiente:

Artículo 75. El matrimonio es la unión de un solo hombre y de una sola mujer

que conviven para realizar los fines esenciales de la familia como institución social y civil.

A partir de lo anterior, les indica que «la legislación es clara»; el matrimonio única y exclusivamente puede ser contraído entre un hombre y una mujer; motivo por el cual, una pareja del mismo sexo, sin ser necesario realizar una explicación mayor, no cumple con ese requisito legal.

Inconforme, la pareja solicitó hablar con el Juez del Registro Civil para expresarle su sentimiento de injusticia, alegándole que ninguna diferencia existía entre ellos y una pareja heterosexual, insistiendo en que todos éramos iguales y merecemos la misma consideración y respeto.

El Juez del Registro Civil, luego de escucharlos, les indicó que no podía hacer nada, pues él únicamente era la «voz de la ley» y que cuando juró cumplir con su encargo, se sometió a la legislación y a la Constitución Federal; de modo que, como en la Carta Magna no existe un mandato expreso que las parejas del mismo sexo tengan el derecho a contraer matrimonio, no estaba facultado para actuar conforme lo pedido.

Tras esta decepcionante experiencia pero con el ánimo de continuar con su trámite, un integrante de la pareja sugirió trasladarse al Registro Civil más cercano, ubicado en Tabasco, con el objetivo de formalizar su unión en dicha localidad, ya que había escuchado, por comentarios de conocidos, que una pareja de personas del mismo sexo había conseguido contraer matrimonio.

Por tal motivo, y con las limitaciones económicas que presentaban, lograron trasladarse a la Oficina del Registro Civil,

en donde la diversa pareja homosexual había logrado contraer nupcias, esto, con el objeto que no hubiera algún impedimento similar al que vivieron en su anterior experiencia.

En efecto, con su documentación necesaria y en compañía de los testigos de su elección, nuevamente, se entrevistaron con el Oficial que se encontraba en el sitio indicado. Le expresaron su intención y el contexto que habían vivido quien, a su vez, les respondió que, efectivamente, meses atrás, una pareja del mismo sexo había contraído matrimonio en ese lugar. Incluso, agregó, él fue quien se encargó de verificar que su trámite cumpliera *con todos los requisitos legales*.

A pesar de lo anterior, al revisar su documentación, el Oficial del Registro Civil advirtió que no contaban con una sentencia judicial que ordenara a dicha oficina realizar el trámite correspondiente.

Nuevamente, indignados, dijeron que eso no era posible, pues ellos presentaron toda la documentación a que hace referencia el artículo 116 del *Código Civil para el estado de Tabasco* y, además, indicaron cumplir con los requisitos que la legislación señalaba para contraer matrimonio.

A su vez, el funcionario público les mencionó que, al igual que en su vecino Veracruz, en Tabasco, existe el artículo 154 de la legislación mencionada que dispone que, en principio, los únicos facultados para contraer nupcias son el hombre y la mujer, pero no dos personas del mismo sexo.

La pareja alegó que tan era posible que fueran casados que, como refirió quien los atendía, él personalmente había atendido y estado presente cuando una

pareja homosexual contrajo matrimonio en esa Oficina del Registro Civil; agregando que, por ese motivo, habían hecho un fuerte esfuerzo —económico— para dirigirse ahí y evitar tener algún contratiempo, de cualquier tipo.

El Oficial del Registro Civil continuó explicando que no era posible hacerlo ya que, aunque en la ocasión pasada, personalmente leyó la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación —que incluso, aún obra en los registros de esa oficina—, en la que se ordenaba casar a dos personas del mismo sexo, lo cierto es que lo que rige el actuar de la Oficina Pública donde se encontraba era la ley y, excepcionalmente, algunas sentencias judiciales pero, como el Juez del Registro Civil les había dado indicaciones, éstas últimas eran válidas, exclusivamente, para las personas de quienes estaban los nombres escritos.

Al entrevistarse con el Juez del Registro Civil, éste se limitó —prácticamente— a convalidar la información que les había brindado el personal; sin embargo, agregó que, si era su deseo continuar con el trámite del matrimonio, sería necesario promover un juicio de amparo, a fin de que una autoridad judicial le ordenara —nuevamente— aceptar esa unión de parejas del mismo sexo, ya que las normas que restringen el matrimonio entre personas del mismo sexo no han sido modificadas por la Legislatura del estado de Tabasco —aun cuando se han presentado diversas iniciativas de ley, esto no es una *realidad* en esa entidad—.

Indicándoles, además, que él no estaba en posibilidades de ayudarles con la gestión del trámite del juicio de amparo, por estar fuera de sus funciones; razón

por la cual, les sugirió contratar un abogado.

La intención y el derecho de los futuros contrayentes se vio frustrada por el actuar de las autoridades administrativas que atendieron su asunto porque, dados los escasos recursos con los que contaban, no les sería posible contratar a un Licenciado en Derecho quien, eventualmente, estaría en posibilidad de realizar los trámites necesarios para materializar su derecho.

Para efectos del ejercicio que se realiza, ahora, suponga que los precedentes que se han resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el *matrimonio igualitario* fueron emitidos por el Pleno —no por la Sala—, con una mayoría calificada.

Planteado este asunto, por una parte, ¿qué escenario se genera, a partir de la norma analizada, como quedó aprobada por el Congreso de la Unión? Por otro lado, ¿qué efectos implicaría que la norma se hubiere redactado en términos extensivos, como lo hemos propuesto?

Con el objetivo de tener una pronta referencia, nuevamente, se transcribe la norma analizada:

Artículo 94.- (...) Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

a) Escenario en que el último párrafo, del artículo 94, de la Constitución Federal permanece como quedó aprobado por el Congreso de la Unión

En realidad, esta hipótesis no es muy distinta a las que ya conocemos hoy en día, para efectos de la justicia constitucional.

Si bien, expresamente, se incorpora en el texto constitucional la teoría del precedente en su modelo *stare decisis* vertical, para las decisiones que emita el Pleno de la Corte, por una mayoría calificada, en realidad y desde mi punto de vista, esta previsión normativa no tiene los alcances que, desde el seno en que ha sido pensada la reforma analizada, debería tener.

Me explico.

Como lo dijimos, un objetivo que se pretende alcanzar, fue constituir a la Corte como un *auténtico* Tribunal Constitucional y, con ello, implícitamente, ese posicionamiento se extiende a los efectos de sus decisiones; con lo anterior, se pretende *acercar la justicia* constitucional a los gobernados, para que un mayor número de personas pueda gozar de las determinaciones que emita este órgano, como último intérprete de la Constitución Federal, de una manera ágil.

Entonces, para atender mi planteamiento, considero importante dar respuesta a la interrogante siguiente: con la fórmula normativa legislada, ¿en realidad, se garantiza la impartición de justicia expedita?

Me parece que no, al menos en un caso como el que hemos presentado. Es así porque, aun cuando los precedentes emitidos por el Pleno —con mayoría calificada— sean de estricta observancia

para todas las autoridades jurisdiccionales, tanto en el ámbito federal, como en el local, lo cierto es que esta formulación no ayuda para satisfacer los objetivos planteados.

«... un objetivo que se pretende alcanzar, fue constituir a la Corte como un auténtico Tribunal Constitucional y, con ello, implícitamente, ese posicionamiento se extiende a los efectos de sus decisiones; con lo anterior, se pretende acercar la justicia constitucional a los gobernados, para que un mayor número de personas pueda gozar de las determinaciones que emita este órgano, como último intérprete de la Constitución Federal, de una manera ágil».

Haciendo especial referencia al asunto que desarrollamos, aún con la adición al texto constitucional que indicamos, los gobernados se verán forzados a acudir a una instancia judicial (en materia de amparo, en este caso), para que su derecho, del cual, ya existe un pronunciamiento firme, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueda materializarse.

Trámite que, sin lugar a dudas, generará costos, dilación en la impartición de justicia y, posiblemente, un desgaste físico-emocional de los implicados. Insisto, todo ello, si los promoventes tienen la capacidad —generalmente, me refiero a un tema económico— para instar el aparato estatal y conseguir su cometido; de otra forma, su derecho no quedará más que en una expectativa, jamás satisfecha.

En estas breves líneas, advierto al lector que, si bien, los titulares del registro, se les denomina como Juez del Registro Civil, ello no implica que sean autoridades jurisdiccionales, para los efectos que lo refiere el último párrafo, del artículo 94, de la Constitución Federal.

Por el contrario, ellos son funcionarios que pertenecen a la Administración Pública de la entidad federativa respectiva; esto es, no pertenecen a la rama del Poder Judicial —ni Federal ni local—. Motivo por el cual, las determinaciones que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación no son ni serán vinculantes para éste.

b) Escenario en que la obligatoriedad de los precedentes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se extiende a autoridades administrativas

El segundo escenario —que se propone—, quizá ya puede ser anticipado por el propio lector.

En efecto, implica que los precedentes emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resueltos por una mayoría calificada, sean vinculantes no solo para las autoridades que llevan a cabo funciones jurisdiccionales, sino también para todas las pertenecientes a la Administración Pública quien, de hecho, emite el *grosso* de las decisiones provenientes de los órganos del Estado (incluyendo los 3 poderes de gobierno).

Nuevamente, haciendo referencia al asunto que hemos expuesto, ello se traduciría en que las autoridades del registro civil, tanto las del estado de Veracruz, como las de Tabasco, hubieran tenido la obligación de dar trámite legal a la petición de los contrayentes —del mismo sexo— de celebrar su formal matrimonio; por supuesto, sin la necesidad de mayor trámite ni dificultad alguna.

Aspecto que, en obvio de mayores explicaciones, implica una *justicia constitucional cotidiana* expedita, eficaz y funcional para los intereses de la mayoría de la población, no solo para aquéllos que tienen los medios para acceder a los mecanismos jurisdiccionales (que estadísticamente, son los menos). Punto que me gustaría cerrar con una conocida frase del antiguo filósofo Séneca: «nada se parece tanto a la injusticia, como la justicia tardía».

Posicionamiento expuesto que, sin lugar a dudas, sería posible adoptar en un Estado Constitucional como el nuestro porque, recordemos —haciendo especial referencia al caso *Marbury vs Madison*—, la norma de mayor jerarquía que debe ser

atendida e imperar sobre cualquier legislación ordinaria es el texto constitucional.

Entonces, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación —en esta nueva visión de Tribunal Constitucional— será el encargado de ser el último intérprete de la Constitución Federal y sus pronunciamientos dilucidarán aspectos estrictamente constitucionales, en consecuencia, se puede afirmar que aquéllas interpretaciones de la Carta Magna deben ser entendidas como una especie de *extensión* de su contenido.

«El segundo escenario — que se propone—, quizá ya puede ser anticipado por el propio lector. En efecto, implica que los precedentes emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resueltos por una mayoría calificada, sean vinculantes no solo para las autoridades que llevan a cabo funciones jurisdiccionales, sino también para todas las pertenecientes a la Administración Pública quien, de hecho, emite el grosso de las decisiones provenientes de los órganos del Estado (incluyendo los 3 poderes de gobierno)».

Por tanto, no cabría duda afirmar que la vinculación de las autoridades administrativas, a las interpretaciones realizadas por el Pleno de la Corte, no es más que una misma expresión de la *supremacía constitucional*; es decir, implica hacer valer el contenido del texto constitucional, frente a lo que disponga cualquier legislación ordinaria.

Cabe recordar que, en el ámbito del Derecho, con una tradición proveniente del *civil law* —como el nuestro—, resulta muy difícil superar los axiomas tradicionales, que permitan abandonar viejos paradigmas y postulados, para comenzar a *modernizar* ciertos conceptos en contraste con la realidad jurídica, que impone, desde mi punto de vista, la imperiosa necesidad de incorporar con una verdadera fuerza vinculante el *stare decisis* vertical de la Corte, en los términos que hemos expuesto; no como una teoría innovadora o moderna, ni como una intromisión fuera de contexto, para nuestro sistema jurídico, proveniente del *common law*, sino como una derivación del rol asignado constitucionalmente a la función jurisdiccional e institucional, reflejo directo del principio de supremacía contenido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

Con base en el contexto expuesto, finalizo con una frase del profesor CARPIZO quien, desde 1971 afirmó que «la finalidad última de la interpretación constitucional debe ser proteger y defender lo más valioso que existe para cualquier hombre: su libertad y dignidad»⁴⁸.

⁴⁸ CARPIZO, Jorge, «La interpretación constitucional en México», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año IV, núm. 12, México 1971, pp. 386-402.

Fuentes Consultadas

Bibliografía

- CAMPUZANO, Adriana, «El juicio de amparo y su impacto en el acceso a la justicia», en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso, *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, IIJ-UNAM, Tomo I, México s.a.
- CAPPELLETTI, Mauro y GARATH, Bryan, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, Fondo de Cultura Económica, México 1996.
- CARPIZO, Jorge, *El Tribunal Constitucional y el Control de la Reforma Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México 2011.
- _____, «La interpretación constitucional en México», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año IV, núm. 12, México 1971.
- CORDERO VEGA, Luis, «La jurisprudencia administrativa en perspectiva: Entre legislador positivo y juez activista. Comentario desde el dictamen sobre la píldora del día después», *Anuario de Derecho Público*, No. 1, Santiago 2010.
- DWORKIN, Ronald, *Los Derechos en Serio*, Ariel, Barcelona 2012.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, «Las garantías constitucionales en el derecho mexicano», *Revista de la Facultad de Derecho*, Sinaloa, México 1967.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina, *La técnica del precedente y la argumentación racional*, Tecnos, Madrid 1993.

GOTTHEIL, Julio, *Common Law y Civil Law*, Aneledo Perrot, Buenos Aires 1960.

HAMILTON, Madison *et. al.*, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México 1957.

JOLOWICZ, John-Anthony, «Summary of Discussion», en FAVOREU, Louis y JOLOWICZ, J. A. (eds.), *Le contrôle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements récents*, Aix-en-Provence, Economica y Presses Universitaires d' Aix-Marseille, Paris 1986.

LEGARRE, Santiago y RIVERA, Julio César, «Naturaleza y dimensiones del "Stare Decis"», *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 33, N. 1, Santiago 2006.

REYES, Isaura F. y VALLET, Camilo N., *Jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República: Breve análisis descriptivo*, Universidad de Chile, Santiago 2016.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 12 de febrero de 2020, Ciudad de México, México 2020.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis Aislada 2a. L/2002, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 299, tomo XV, Mayo de 2002, del SJF y su Gaceta, el número de registro 922523, bajo el rubro: «ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES».

Código Civil para el estado de Veracruz.

Código Civil para el estado de Tabasco.

Legislación Internacional

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe 105/99, Narciso Palacios, Argentina, Caso 10.194, 29 de septiembre de 1999.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Dictamen 31.356 de 2009*, 16 de junio de 2009 Santiago, Chile 2009, disponible en: [\[http://www.icmer.org/anticoncepciondeemergencia.cl/documentos/dictamen_de_la_contraloria_sobre_pae.pdf\]](http://www.icmer.org/anticoncepciondeemergencia.cl/documentos/dictamen_de_la_contraloria_sobre_pae.pdf), consultada en: 2021-01-27.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-539/11, Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 114 (parcial) de la Ley 1395 de 2010 «Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial», 6 de julio de 2011, disponible en: [\[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-539-11.htm\]](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-539-11.htm), consultada en: 2021-01-27.

Sentencia T-569/01, Acción de tutela instaurada por Germán Eduardo Palacio Zúñiga contra la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, 31 de mayo de 2001, disponible en: [\[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-569-01.htm\]](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-569-01.htm), consultada en: 2021-01-26.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto 2001.

Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de julio de 2004.

Caso Mohamed vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 noviembre de 2012.

Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988.

Caso Villagrán Morales vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre de 1999.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHILENO, sentencia de 18 de abril de 2008, disponible en: [\[http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=914\]](http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=914), consultada en: 2021-01-26.

Referencias electrónicas

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria*, Año XXIV, no. 5672-II, 14 de diciembre de 2020, [en su versión electrónica], México 2020, disponible en: [\[http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/dic/20201214-II.pdf\]](http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/dic/20201214-II.pdf), consultada en: 2021-01-22.

Parlamento Abierto sobre reformas al Poder Judicial de la Federación, 07 de diciembre de 2020, [Video], YouTube, México 2020, disponible

en:

[\[https://www.youtube.com/watch?v=l8J2AS3eVSg&feature=youtu.be\]](https://www.youtube.com/watch?v=l8J2AS3eVSg&feature=youtu.be), consultada en: 2021-01-22.

CÁMARA DE SENADORES, *Parlamento Abierto respecto a la Reforma para y por el Poder Judicial. Mesa 1*, 23 de noviembre de 2020, [Video], YouTube, México 2020, disponible en:

[\[https://www.youtube.com/watch?v=yroUszm9AoM\]](https://www.youtube.com/watch?v=yroUszm9AoM), consultada en: 2021-01-23.

Parlamento Abierto respecto a la Reforma para y por el Poder Judicial. Mesa 2, 23 de noviembre de 2020, [Video], YouTube, México 2020, disponible en: [\[https://www.youtube.com/watch?v=jHVBhARwP38\]](https://www.youtube.com/watch?v=jHVBhARwP38), consultada en: 2021-01-23.

«Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017 Exposición de Motivos», 28 de abril de 2016, en: PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *El Poder Judicial de la Federación en el devenir constitucional de México, índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017*, México 2017, p. 2, disponible en: [\[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/232%20-%2015%20SEP%202017.pdf\]](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/232%20-%2015%20SEP%202017.pdf), consultada en: 2021-01-26.

«Reforma publicada en el Diario

- Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987 Exposición de Motivos», 30 de octubre de 1986, en: PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *El Poder Judicial de la Federación en el devenir constitucional de México, índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987*, México, 2017, p. 2, disponible en: [\[https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CEUM_1917_CC/procLeg/111%20-%2017%20MAR%201987.pdf\]](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CEUM_1917_CC/procLeg/111%20-%2017%20MAR%201987.pdf), consultada en: 2021-01-26.
- EBC ACADEMIA, *Supremacía de la Constitución: el caso de Marbury vs. Madison*, 15 de mayo de 2019, México 2019, disponible en: [\[https://www.youtube.com/watch?v=Nh1I3vZzlhI\]](https://www.youtube.com/watch?v=Nh1I3vZzlhI), consultada en: 2021-01-26.
- FLORES MEDINA, Rubén Jaime, «La Justicia Cotidiana en México. Consideraciones a la Iniciativa Presidencial», *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 2(4), pp. 63-84, 12 de noviembre de 2020, México 2020, disponible en: [\[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-51362016000300063&script=sci_artext\]](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-51362016000300063&script=sci_artext), consultada en: 2021-01-26.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA *et al.*, *Diálogos por la justicia cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*, México, 2015, disponible en: [\[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf\]](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf), consultada en: 2021-01-26.
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI), *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2019*, 05 de julio de 2019, México 2019, disponible en: [\[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2019/doc/resultados_cnijf2019.pdf\]](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2019/doc/resultados_cnijf2019.pdf), consultada en: 2021-01-26.
- SOTO MORALES, Carlos Alfredo, *Consolidación de la SCJN como Tribunal Constitucional*, 07 de julio de 2013, Reflexiones Jurídicas, México 2013, disponible en: [\[https://reflexionesjuridicas.com/2013/07/08/consolidacion-de-la-scn-como-tribunal-constitucional-2010/\]](https://reflexionesjuridicas.com/2013/07/08/consolidacion-de-la-scn-como-tribunal-constitucional-2010/), consultada en: 2021-01-14.
- SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, Estados Unidos de América 2020, disponible en: [\[https://www.supremecourt.gov/about/faq_general.aspx\]](https://www.supremecourt.gov/about/faq_general.aspx), consultada en: 2021-01-26 y [\[https://www.supremecourt.gov/opinions/slipopinion/18/\]](https://www.supremecourt.gov/opinions/slipopinion/18/), consultada en: 2021-01-26.
-
- _____, *William Marbury vs. James Madison*, February 1803 (argued and decided), case 5 U.S. 137; disponible en: [\[https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/\]](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/), consultada en: 2021-01-26.
- THE SUPREME COURT [OF UNITED KINGDOM], *Decided cases*, UK 2020, disponible en: [\[https://www.supremecourt.uk/decided-cases/2018.html\]](https://www.supremecourt.uk/decided-cases/2018.html), consultada en: 2021-01-26.

PAÍS INVITADO

ARGENTINA

EL PROYECTO DE REFORMA JUDICIAL EN LA ARGENTINA



Casiano HIGHTON*

SUMARIO: Introducción; I. El proyecto de Reforma Judicial; II. Opiniones respecto del proyecto; Colofón; Fuentes consultadas.

Resumen

Actualmente se encuentra en debate en el Congreso de la nación argentina, un proyecto de reforma judicial para modificar la organización y estructura de la justicia federal argentina, que en lo sustancial pretende crear nuevos juzgados, modificar fueros existentes, cambiar ciertas asignaciones de competencias y proponer mejoras en la selección de los magistrados.

El proyecto original, tuvo importantes modificaciones en el Senado, restando que se trate el proyecto en la Cámara de Diputados y su posterior promulgación, para definir si se transforma o no en ley vigente.

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad de Buenos Aires (UBA); Magister en *Derecho Civil Patrimonial* por la Universidad Católica Argentina (UCA); Magister en *Derecho del Trabajo* por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Especialidad en *Derecho de Daños* por la Universidad de Buenos Aires. Es Profesor en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de San Andrés. Autor de numerosas publicaciones jurídicas y disertante en congresos jurídicos nacionales e internacionales. Contacto: casianohighton@gmail.com.

Abstract

Currently under debate in the Congress of the Argentine nation, a judicial reform project to modify the organization and structure of the Argentine federal justice, which essentially aims to create new courts, modify existing jurisdictions, change certain assignments of powers and propose improvements in the selection of magistrates.

The original project, had important modifications in the Senate, subtracting that the project is discussed in the Chamber of Deputies and its subsequent promulgation, to define whether or not it becomes a current law.

Palabras Clave

Reforma Judicial Argentina; Cambios en la Justicia; Justicia Federal; Selección de Jueces; Organización del Poder Judicial Argentino.

Introducción

La división de poderes sigue vigente como uno de los pilares del sistema republicano, y como arquetipo y puesta en práctica del “*check and balance*” de pensadores como LOCKE y MONTESQUIEU.

Cada poder cumple una función importantísima para el funcionamiento del sistema republicano. Sin perjuicio de lo expuesto no caben dudas que de acuerdo a los planes de gobierno del poder ejecutivo y los proyectos de ley que se debatan en el poder legislativo puede haber cambios en el Poder Judicial, que afecten la cantidad de jueces y la organización de los juzgados y tribunales correspondientes.

La idea de estas líneas, es exponer brevemente el proyecto de reforma judicial propuesto en la Argentina, el cual todavía

se encuentra en tratamiento legislativo en el congreso de la nación argentina.

«Actualmente se encuentra en debate en el Congreso de la nación argentina, un proyecto de reforma judicial para modificar la organización y estructura de la justicia federal argentina, que en lo sustancial pretende crear nuevos juzgados, modificar fueros existentes, cambiar ciertas asignaciones de competencias y proponer mejoras en la selección de los magistrados. El proyecto original, tuvo importantes modificaciones en el Senado, restando que se trate el proyecto en la Cámara de Diputados y su posterior promulgación, para definir si se transforma o no en ley vigente».

I. El proyecto de Reforma Judicial

La Reforma Judicial fue propuesta por el Poder Ejecutivo de la Nación el 30 de julio de 2020 —Pe-104/20: mensaje n° 51/20 y Proyecto de Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal con Asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las Provincias—.

Luego, fue sometido a debate parlamentario en el Senado de la Nación Argentina y el 28 de agosto de 2020 fue aprobado por el mismo con modificaciones que se incorporaron, contando con 40 votos positivos y 26 negativos. El debate duró aproximadamente 21 horas y contó con la exposición de 50 senadores, en donde cada uno expuso los puntos y contrapuntos del proyecto en debate.

«La Reforma Judicial fue propuesta por el Poder Ejecutivo de la Nación el 30 de julio de 2020 —Pe-104/20: mensaje n° 51/20 y Proyecto de Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal con Asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las Provincias—. Luego, fue sometido a debate parlamentario en el Senado de la Nación Argentina y el 28 de agosto de 2020 fue aprobado por el mismo con modificaciones que se incorporaron, contando con 40 votos positivos y 26 negativos».

Asimismo la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, el Concejo Deliberante de Trenque Lauquen, el Concejo Deliberante de Carmen de Areco y el Concejo Deliberante de Arrecifes, presentaron su opinión, rechazando la reforma y manifestando su inconstitucionalidad, ante el Senado de la Nación.

Actualmente, el mentado proyecto de reforma se encuentra en trámite legislativo en la Cámara de Diputados de la Nación.

El proyecto de ley se titula *Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal con Asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las Provincias* y consta de seis títulos¹.

El proyecto prevé la unificación del Fuero Criminal y Correccional Federal y el Fuero Nacional Penal Económico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fundamentando la decisión en que la actual división de estos fueros:

- Genera la concentración de causas de relevancia institucional en un reducido número de magistrados.
- Además permite que cambios de gobiernos provoquen retardos judiciales y situaciones de inactividad judicial (lo que se denomina “justicia pendular”).
- Que los fenómenos delictivos cada vez más complejos (narcotráfico, lavado de activos, trata de personas,

¹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, información disponible en: <http://www.saij.gob.ar/proyecto-ley-reforma-judicial-proyecto-ley-reforma-justicia-federal-nv25102-2020-07-30/123456789-0abc-201-52ti-lpsedadevon>], consultada en: 2021-01-20.

contrabando, defraudación o malversación de caudales públicos y delitos tributarios, en el ámbito de Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentran divididos entre los fueros Criminal y Correccional Federal y Penal Económico. Para fortalecer la estructura de investigación de los delitos complejos y crimen organizado, investigar y sancionar estos delitos de manera más eficaz.

Este fuero Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quedará integrado con los Tribunales Orales, las Cámaras de Apelaciones y los Juzgados ya existentes en los fueros que se unifican y los órganos que se crean en este proyecto de ley.

Estará integrado por:

- 1 Cámara de Apelaciones - con 4 Salas;
- 23 Juzgados ya existentes + 23 Juzgados que se crean = 46 Juzgados Federales.
- 12 Tribunales Orales Federales ya existentes + 5 que se crean = 17 Tribunales Orales Federales.
- Se crean 23 Fiscalías ante los Juzgados y 5 Fiscalías ante los Tribunales Orales.
- Se crean 8 Defensorías ante los Juzgados y 3 Defensorías ante los Tribunales Orales.

Asimismo el proyecto prevé que dentro del plazo máximo de dos años de entrada en vigencia de la presente ley deberá implementarse el *Código Procesal Penal Federal* (T.O. 2019) en el Fuero Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

También incluye el citado proyecto que dentro del plazo máximo de tres años desde la entrada en vigencia de la presente ley, se transfiera la totalidad de la competencia penal no federal a la Ciudad.

«... el proyecto prevé que dentro del plazo máximo de dos años de entrada en vigencia de la presente ley deberá implementarse el Código Procesal Penal Federal (T.O. 2019) en el Fuero Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

También incluye el citado proyecto que dentro del plazo máximo de tres años desde la entrada en vigencia de la presente ley, se transfiera la totalidad de la competencia penal no federal a la Ciudad».

Amen todo lo expuesto, el proyecto contempla una serie de normas y disposiciones complementarias que verbigracia establecen lo siguiente:

Para la selección de candidatos y candidatas se realizará un concurso público, con una prueba de oposición oral y pública, que versará de la resolución de casos conforme al *Código Procesal Penal Federal*, también deberá valorarse la perspectiva de género.

Todo el procedimiento será registrado en soporte de imagen y sonido al que se le otorgará difusión pública y estará regido por los principios de objetividad, igualdad de oportunidades y transparencia.

Entre las modificaciones que introdujo el senado luego del debate, fue por ejemplo incorporar que una parte del examen deberá ser escrita y anónima, debiendo aprobarse con al menos un 60% del puntaje total.

En el segundo título del proyecto de ley se contempló la unificación de los fueros Nacional en lo Civil y Comercial Federal y Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, ambos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fundamentando la decisión en:

- Los problemas para definir la competencia en el caso insumen innumerables recursos judiciales y tiempo de los justiciables.
- Se pretende agilizar la resolución de conflictos teniendo en cuenta la interrelación entre lo público y lo privado.

Pero el Senado de la nación argentina introdujo la siguiente modificación: Que en vez de unificar los fueros como disponía el proyecto original, se dispuso la creación de un Tribunal de Resolución de Conflictos, el cual se encargará de la resolución de los conflictos de competencia entre estos fueros.

El título tercero de la ley se refiere a la Justicia Penal Federal con asientos en las provincias de la república argentina.

Prevé la creación de nuevos Juzgados, Fiscalías y Defensorías Federales en todo el interior del país, fundamentando la decisión en:

- La necesidad de combatir la narco-criminalidad y,
- La cantidad de proyectos anteriores que nunca se concretaron.

La propuesta original del Poder Ejecutivo establecía la creación de 94 Juzgados Federales Penales con competencia penal amplia, exceptuando los delitos y faltas electorales porque se mantiene en la competencia electoral.

En su paso por el Senado, se modificó lo siguiente:

- Se crearán 73 Juzgados Federales, en vez de 94 (Nota: El artículo modificado no dice expresamente el número, remite al anexo 2 que indica cuántos juzgados se crean por jurisdicción).
- Se crearán 15 Secretarías que deben contar con el personal necesario para su correcto funcionamiento.

Asimismo otra modificación del Senado es que, agrega un segundo capítulo en este título, que crea las Cámaras Federales de Apelaciones y Tribunales Orales Federales:

- Crea 13 Cámaras de Apelaciones (Nota: No dice expresamente el número sino que remite al anexo IV).
- Crea 2 Tribunales Orales Federales en las provincias (Nota: No dice expresamente el número sino que remite al anexo IV).
- Crea 1 Fiscalía y 1 Defensoría por cada una de las Cámaras de Apelaciones y ante cada uno de los Tribunales Orales Federales.

En relación al Ministerio Público la propuesta original de ley disponía la creación de 23 cargos de defensor público ante los Juzgados Federales en las provincias. En las modificaciones del Senado:

- Se crean 52 cargos de Defensores Públicos, en vez de 23 (Nota: No dice expresamente el número sino que remite al anexo V).

También la propuesta inicial de la administración nacional era la creación de 85 cargos de fiscales ante los Juzgados Federales en las provincias.

En las modificaciones introducidas por el Senado:

- Se crean 92 Fiscalías Federales (87 penales y 5 de protección del consumidor, medioambiente y procesos colectivos), en vez de 85 (Nota: No dice expresamente el número sino que remite al anexo VI).

El capítulo IV que trata sobre normas complementarias dispone que:

Remite al proceso de selección de candidatos y candidatas del Artículo 37 «Para la selección de candidatos y candidatas se realizará un concurso público, con una prueba de oposición oral y pública, que versará de la resolución de casos conforme al Código Procesal Penal Federal, también deberá valorarse la perspectiva de género.

Todo el procedimiento será registrado en soporte de imagen y sonido al que se le otorgará difusión pública y estará regido por los principios de objetividad, igualdad de oportunidades y transparencia.

Las modificaciones del Senado incorporaron que una parte del examen deberá ser escrita y anónima, debiendo aprobarse con al menos un 60% del puntaje total».

El título IV establece reglas de actuación general para todos los jueces federales:

Los jueces y las juezas de todos los fueros con jurisdicción federal deberán dar estricto cumplimiento a las reglas de actuación que a continuación se indican, en el desarrollo de la función judicial que le ha sido encomendada:

- A. Mantener trato equivalente con las partes;
- B. No realizar comportamientos de favoritismo, predisposición o prejuicio;
- C. Garantizar el trato digno e igualitario;
- D. Ejercer sus funciones libres de interferencias;
- E. Comunicar cualquier intento de influencia en sus decisiones;
- F. Evitar el clamor público y el miedo a la crítica, y
- G. No valerse del cargo para promover o defender intereses privados.

El senado por su parte en las modificaciones agregó los siguientes incisos:

- H) Otorgar máxima prioridad a los juicios por delitos de lesa humanidad y avanzar en su tramitación con la máxima celeridad en todas las instancias;
- I) Asegurar que toda prueba que aporten en las causas judiciales haya sido obtenida legalmente, y
- J) Garantizar los debates en las causas por delitos de lesa humanidad que se radiquen en Tribunales Orales se

desarrollen de manera prioritaria y con celeridad, debiendo fijarse al menos tres (3) días de audiencias semanales para asegurar que el veredicto y sus fundamentos se dicten en el menor tiempo posible.

También se dispone que deberán dictarse códigos de ética de conformidad con los lineamientos que se establecen en los *Principios de Bangalore sobre la conducta judicial* adoptados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU) y en el Código Iberoamericano de Ética Judicial, así como también establecer instancias que permitan evaluar su cumplimiento en el marco de audiencias públicas.

«... se dispone que dictarse códigos de ética de conformidad con los lineamientos que se establecen en los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial adoptados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU) y en el Código Iberoamericano de Ética Judicial, así como también establecer instancias que permitan evaluar su cumplimiento en el marco de audiencias públicas».

Contempla el proyecto también de unas disposiciones finales, que establecen:

Las erogaciones necesarias para la implementación de la presente ley se imputarán al presupuesto del Poder Judicial de la Nación, del Consejo de la Magistratura, del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, según corresponda.

Otras modificaciones importantes del Senado al proyecto de ley fueron:

- Se agregó transparencia a los sorteos, se dispuso que los sorteos de causas federales deben ser grabados bajo apercibimiento de nulidad, y
- Mantiene la exclusividad de las Secretarías con competencia en delitos de lesa humanidad, como también establece la prioridad y celeridad en estas causas, para garantizar la “Memoria, Verdad y Justicia”.

Hasta acá, se ha expuesto lo principal y lo medular del proyecto de ley en análisis con sus principales causas y fundamentos.

II. Opiniones respecto del proyecto

Como todo proyecto de ley que intenta modificar estructuras importantes, como lo es en este caso la estructura y organización de la justicia, cambiando cuestiones sustantivas y adjetivas, genera evidentemente controversias, voces que se alzan a favor y voces que se alzan en contra del mismo, analizaremos alguna de las opiniones del proyecto.

Opiniones que se manifestaron en forma desfavorable:

Opinión de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, (5 de agosto de 2020):

- Emite opinión manifestando que la reforma resulta inconstitucional e inconvencional.

Observaciones generales

Indica que el fuero Nacional en lo Criminal y Correccional registra actualmente 75 vacantes en sus juzgados y vocalías, por lo cual la ocupación de 23 jueces del fuero en la atención simultánea en los nuevos juzgados federales va a resentir la administración de justicia. Ello será agravado por la suspensión de los concursos en el fuero nacional, y el retiro del sorteo de causas.

El caso de los funcionarios y empleados solo hace referencia a que serán reubicados, sin especificar su destino.

Objeciones constitucionales y convencionales

En primer lugar, se vería afectada la garantía de inamovilidad en el cargo de los jueces. Los Jueces Nacionales no pueden ser transferidos a la órbita local sin su consentimiento, pues la Corte se ha pronunciado acerca del traspaso de las competencias locales.

En segundo lugar, las funciones de subrogancia que tienen que cumplir los jueces nacionales en los juzgados federales que se crean con la reforma, resultan contrarias a la previsión expresa del art. 14 de la Ley 27.439 que establece que: «será nula, de nulidad absoluta, la

designación de un juez subrogante para desempeñar funciones en un juzgado o tribunal que no hubiese contado previamente con magistrados titulares designados conforme al procedimiento constitucional ordinario». Asimismo, se aparta de la regla del sorteo artículos 5 y 7, mecanismo fundamental de tal ordenamiento para garantizar la transparencia, objetividad e imparcialidad. Ello además, importa retrotraer las reglas consolidadas por dicha ley, en violación a los principios de progresividad y de no regresividad en materia de Derechos Humanos.

En tercer lugar, afecta la garantía de juez natural, que prohíbe establecer comisiones especiales y una subrogancia masiva, siendo que los jueces del fuero nacional, en rol de subrogantes de juzgados inexistentes, monopolicen durante un año el conocimiento de las causas nuevas que ingresen al fuero federal.

«Como todo proyecto de ley que intenta modificar estructuras importantes, como lo es en este caso la estructura y organización de la justicia, cambiando cuestiones sustantivas y adjetivas, genera evidentemente controversias, voces que se alzan a favor y voces que se alzan en contra del mismo...».

«Respecto de la transferencia de competencias al fuero local de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no resulta irrazonable ni inconstitucional, en tanto no se encuentren vinculados intereses federales, nacionales o interjurisdiccionales, que no incidan en forma directa en la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin embargo la justicia nacional, civil, comercial, laboral, etc. muchas veces interviene en hechos que suceden en otras jurisdicciones, y la justicia nacional en lo criminal y correccional investiga presuntos delitos que se cometan en virtud de esos juicios, quiebras, administraciones de empresas, etc».

Respecto de la transferencia de competencias al fuero local de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no resulta irrazonable ni inconstitucional, en tanto no se encuentren vinculados intereses federales, nacionales o interjurisdiccionales, que no incidan en forma directa en la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin embargo la justicia nacional, civil, comercial, laboral, etc. muchas veces interviene en hechos que suceden en otras jurisdicciones, y la justicia nacional en lo criminal y correccional investiga presuntos delitos que se cometan en virtud de esos juicios, quiebras, administraciones de empresas, etc. Por lo cual, no todo convenio de transferencia de delitos sería constitucional de no evaluarse el impacto nacional. La postura contraria llevaría a una interpretación irrazonable de las potestades jurisdiccionales del artículo 129 de la Constitución Nacional, en tanto la justicia local tendría la potestad de juzgar y dirimir cuestiones que afectan intereses provinciales en detrimento de la forma federal de gobierno.

Por lo cual, en vez de desgazar, desperdigar y someter a una larga agonía funcional, a los recursos humanos de la Justicia Nacional, se podrían aplicar otras medidas que refuercen la justicia federal².

Opinión de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, (6 de agosto de 2020).

Preliminarmente aclara que ninguno de los miembros de la Cámara fue consultado,

² MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS ARGENTINA, información disponible en: [<http://www.saij.gob.ar/NV25217>], consultada en: 2021-01-15.

en modo alguno, sobre la reforma propuesta.

Emite opinión respecto de la unificación de los fueros Civil y Comercial Federal y Contencioso Administrativo Federal, rechazando la misma, dado que cada uno de los fueros maneja no solo materias muy distintas sino con un régimen legal distinto que, las especialidades de cada fuero son cada vez más marcados.

Asimismo el fuero Civil y Comercial Federal cuenta con una antigüedad de más de 40 años en segunda instancia y más de 60 años en primera instancia, en este tiempo se han formado y desempeñado cantidad de magistrados, funcionarios y empleados.

En este sentido la propuesta implica soslayar la especialidad de cada fuero y poner en manos de jueces la decisión de expedientes sobre materias ajenas a su conocimiento específico y su experiencia. En perjuicio de los litigantes afectados, quienes podrán cuestionar el título de los magistrados basándose en la garantía del juez natural y en los límites de su nombramiento.

Asimismo hay numerosas vacantes en el fuero Civil y Comercial Federal y procesos de designación en trámite.

El proyecto de ley invoca “numerosos conflictos de competencia”, pero lo cierto es que los conflictos negativos de competencia son de 22 casos anuales, en el promedio de los últimos cinco años³. Representa una incidencia promedio del 0,023%, cifra que

no puede calificarse sino como insignificante⁴.

«El proyecto de ley invoca “numerosos conflictos de competencia”, pero lo cierto es que los conflictos negativos de competencia son de 22 casos anuales, en el promedio de los últimos cinco años. Representa una incidencia promedio del 0,023%, cifra que no puede calificarse sino como insignificante».

Opinión del Honorable Concejo Deliberante de Trenque Lauquen, (14 de agosto de 2020).

Emite su opinión rechazando la propuesta de la Reforma Judicial, en virtud del principio de separación de poderes, las garantías de la independencia judicial e inamovilidad en el cargo, refiriendo a que la Constitución Nacional establece límites expresos con el objeto de proteger el ejercicio jurisdiccional libre de presión del Poder Ejecutivo. En este sentido, la

³ CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL, información disponible en: [\[www.cij.gov.ar\]](http://www.cij.gov.ar), consultada en: 2021-01-20.

⁴ UNIÓN DE EMPLEADOS DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Análisis y Comentarios sobre la Reforma de la Justicia Federal*, Información disponible en: [\[https://www.senado.gob.ar/upload/34649.pdf\]](https://www.senado.gob.ar/upload/34649.pdf), consultada en: 2021-01-20.

Cámara del Crimen señaló por unanimidad que es inconstitucional el proyecto⁵.

Opinión del Concejo Deliberante de Carmen de Areco, (19 de agosto de 2020).

El Concejo Deliberante de Carmen de Areco emite opinión rechazando el proyecto, siendo que la situación económica del país es grave y que el gobierno, en vez de aprovechar la situación para lograr sus objetivos pseudo-políticos, debería concentrarse en solucionar los problemas que generó la pandemia de COVID 19.

Refiere que es claro que el proyecto solo busca la impunidad para políticos, buscando liberarlos de sus causas judiciales por distintos hechos de corrupción. Que el presidente demuestra ser manipulado, enviando este proyecto de ley que deja mucho que desear. Por lo cual repudia el proyecto, manifestando su rechazo⁶.

Opinión del Concejo Deliberante de Arrecifes, (1 de septiembre de 2020).

Emite opinión rechazando el proyecto, siendo que el mismo resulta inoportuno dado el contexto que vive actualmente nuestro país, donde el esfuerzo del Estado

debería estar enfocado en desarrollar un programa estratégico para recuperar la economía y por ende la actividad comercial e industrial post pandemia COVID 19.

«El Concejo Deliberante de Carmen de Areco emite opinión rechazando el proyecto, siendo que la situación económica del país es grave y que el gobierno, en vez de aprovechar la situación para lograr sus objetivos pseudo-políticos, debería concentrarse en solucionar los problemas que generó la pandemia de COVID 19.

Refiere que es claro que el proyecto solo busca la impunidad para políticos, buscando liberarlos de sus causas judiciales por distintos hechos de corrupción. Que el presidente demuestra ser manipulado, enviando este proyecto de ley que deja mucho que desear. Por lo cual repudia el proyecto, manifestando su rechazo».

⁵ HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE TRENQUE LAUQUEN, *Resolución No. 487/2020*, información disponible en: [\[https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/437845/downloadPdf\]](https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/437845/downloadPdf) consultada en: 2021-01-15.

⁶ HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE, MUNICIPALIDAD DE CARMEN DE ARECO, información disponible en: [\[https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/439755/downloadPdf\]](https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/439755/downloadPdf), consultada en: 2021-01-15.

Resalta que el informe del Ministerio de Justicia de la Nación estimó que la creación de los nuevos cargos previstos en el proyecto implicaría al Estado Nacional un presupuesto de 1.939 millones de pesos. Y que la reforma tendría un alto impacto presupuestario para el estado nacional.

Manifiesta las inconsistencias al proponer el aumento de la cantidad de Jueces en lugar de aumentar la cantidad de Fiscales, para mejorar la justicia y acelerar las causas, dado que en los Fiscales está puesto todo el proceso de investigación y por ende, la rapidez de los procesos judiciales⁷.

«En la actualidad, el Poder Judicial de la Nación no cuenta con fondos suficientes para pagar los salarios de sus trabajadores de aquí a fin de año, resultaría por demás llamativo poder llevar a cabo esta reforma, sino es a costa de la salud de los trabajadores. Experiencias de malas leyes hemos atravesado muchas, con el gobierno anterior sin ir más lejos, se puso en funcionamiento el sistema de flagrancia sin medir su impacto, las consecuencias las tenemos a la vista, un sistema colapsado y sin resultados relevantes, sino solo datos que sirven para campañas políticas».

⁷ HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE ARRECIFES, información disponible en: [\[https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/439180/downloadPdf\]](https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/439180/downloadPdf), consultada en: 2021-01-15.

Opinión del Secretario General del Gremio de los Trabajadores Judicial Julio Juan Piumato

Habremos de señalar, que entendemos que la reforma judicial presentada no responde a las necesidades que tiene la justicia, la que se encuentra en emergencia desde hace mucho más de un año cuando el Consejo de la Magistratura de la Nación la decretó.

Las necesidades son otras y de muchos tipos, de infraestructura, tecnológica, de personal, sin embargo ninguna de ellas se encuentra reflejada en este proyecto.

El Estado argentino se encuentra hoy atravesando una de las peores crisis económicas de su historia, la que se ve agravada con la llegada de la pandemia.

En la actualidad, el Poder Judicial de la Nación no cuenta con fondos suficientes para pagar los salarios de sus trabajadores de aquí a fin de año, resultaría por demás llamativo poder llevar a cabo esta reforma, sino es a costa de la salud de los trabajadores.

Experiencias de malas leyes hemos atravesado muchas, con el gobierno anterior sin ir más lejos, se puso en funcionamiento el sistema de flagrancia sin medir su impacto, las consecuencias las tenemos a la vista, un sistema colapsado y sin resultados relevantes, sino solo datos que sirven para campañas políticas.

Pensar en reformar la justicia sin mantener un diálogo con sus trabajadores/as, es como tocar de oído, improvisar, y esto es algo que nosotros no podemos permitir; porque es nuestra fuente de trabajo, porque es el sostén de nuestras familias y porque es el poder del

estado que nos devolverá la dignidad, si la política se olvida de ello⁸.

Opiniones que se manifestaron en forma favorable

El ex ministro de Justicia León Carlos ARSLANIAN se mostró hoy favorable a la reforma judicial que impulsa el Poder Ejecutivo al indicar que «es fundamental cambiar estructuras en la Justicia, no solamente los códigos»⁹.

La ministra GÓMEZ ALCORTA ponderó el proyecto de Reforma Judicial porque incluye dos artículos en los que se tiene en cuenta el acceso igualitario a la justicia. «Cualquier mecanismo que promueva la participación, como cuotas o la paridad en el equilibrio de los géneros, son acciones muy positivas», afirmó.

La funcionaria mencionó que en el proyecto enviado por el gobierno de FERNÁNDEZ «hay cuestiones de género centrales» y mencionó el artículo 16 de la norma «que establece que el Consejo de la Magistratura procederá a elegir las listas teniendo en cuenta y respetando la diversidad de géneros»¹⁰.

⁸ UNIÓN DE EMPLEADOS DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Op. Cit.*, consultada en: 2021-01-15.

⁹ TÉLAM, «Arslanian: “Acuerdo con la reforma judicial porque es fundamental cambiar estructuras”», AGENCIA NACIONAL DE NOTICIAS, 13 de mayo de 2020, disponible en: [\[https://www.telam.com.ar/notas/202005/463203-arslanian-acuerdo-con-la-reforma-judicial-porque-es-fundamental-cambiar-estructuras.html\]](https://www.telam.com.ar/notas/202005/463203-arslanian-acuerdo-con-la-reforma-judicial-porque-es-fundamental-cambiar-estructuras.html), consultada en: 2021-01-20.

¹⁰ PÁGINA 12, Reforma Judicial: «Otra jornada con opiniones divididas (sic) y pedidos de modificaciones», 12 de agosto de 2020, disponible en: [\[https://www.pagina12.com.ar/284505-reforma-judicial-otra-jornada-con-opiniones-dividas-y-pedido\]](https://www.pagina12.com.ar/284505-reforma-judicial-otra-jornada-con-opiniones-dividas-y-pedido), consultada en: 2021-01-15.

El constitucionalista Andrés GIL DOMÍNGUEZ elogió la idea del proyecto de transferir competencias a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como «una política de estado que arrancó con el gobierno de Néstor KIRCHNER y Cristina FERNÁNDEZ DE KIRCHNER y cuando los jefes de gobierno fueron Aníbal IBARRA y Mauricio MACRÍ»¹¹.

*«Pensar en reformar
la justicia sin
mantener un diálogo
con sus
trabajadores/as, es
como tocar de oído,
improvisar, y esto es
algo que nosotros no
podemos permitir;
porque es nuestra
fuente de trabajo,
porque es el sostén
de nuestras familias
y porque es el poder
del estado que nos
devolverá la
dignidad, si la
política se olvida de
ello».*

¹¹ *Ídem.*

«... resulta entendible que como parte un plan gubernamental se pretendan proponer cambios para un mejor funcionamiento de las instituciones, siempre y cuando no invadan la esfera propia de independencia de cada uno de los poderes y no desvíen el verdadero fin que es que la justicia le llegue a cada uno de los ciudadanos. En otras palabras lo que es justo es dar a cada uno lo suyo, y conseguir el fin del ordenamiento justo de las conductas humanas».

Colofón

Lo expuesto hasta acá transmite la letra y el espíritu de lo que pretende la reforma judicial, pero quedará en cada lector, analista e intérprete la consigna de pensar si realmente esta reforma va a traer beneficios para lograr un funcionamiento más justo y eficaz del Poder Judicial Argentino.

Como conclusión resulta entendible que como parte un plan gubernamental se pretendan proponer cambios para un mejor funcionamiento de las instituciones, siempre y cuando no invadan la esfera propia de independencia de cada uno de los poderes y no desvíen el verdadero fin que es que la justicia le llegue a cada uno de los ciudadanos. En otras palabras lo que es justo es dar a cada uno lo suyo, y conseguir el fin del ordenamiento justo de las conductas humanas.

Fuentes consultadas

Referencias electrónicas

CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL, información disponible en: [\[www.cij.gov.ar\]](http://www.cij.gov.ar), consultada en: 2021-01-20.

HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE ARRECIFES, información disponible en: [\[https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/439180/downloadPdf\]](https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/439180/downloadPdf), consultada en: 2021-01-15.

HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE, MUNICIPALIDAD DE CARMEN DE ARECO, información disponible en: [\[https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/439755/downloadPdf\]](https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/439755/downloadPdf), consultada en: 2021-01-15.

HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE TRENQUE LAUQUEN, *Resolución No. 487/2020*, información disponible en: [\[https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/437845/downloadPdf\]](https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/437845/downloadPdf) consultada en: 2021-01-15.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS ARGENTINA, información disponible en: [\[http://www.saij.gob.ar/proyecto-ley-reforma-judicial-proyecto-ley-\]](http://www.saij.gob.ar/proyecto-ley-reforma-judicial-proyecto-ley-)

[reforma-justicia-federal-nv25102-2020-07-30/123456789-0abc-201-52ti-lpsedadevon](#)], consultada en: 2021-01-20.

información disponible en: [\[http://www.saij.gob.ar/NV25217\]](http://www.saij.gob.ar/NV25217), consultada en: 2021-01-15.

PÁGINA 12, Reforma Judicial: «Otra jornada con opiniones divididas (sic) y pedidos de modificaciones», 12 de agosto de 2020, disponible en: [\[https://www.pagina12.com.ar/284505-reforma-judicial-otra-jornada-con-opiniones-dividas-y-pedido\]](https://www.pagina12.com.ar/284505-reforma-judicial-otra-jornada-con-opiniones-dividas-y-pedido), consultada en: 2021-01-15.

TÉLAM, «Arslanian: “Acuerdo con la reforma judicial porque es fundamental cambiar estructuras”», AGENCIA NACIONAL DE NOTICIAS, 13 de mayo de 2020, disponible en: [\[https://www.telam.com.ar/notas/202005/463203-arslanian-acuerdo-con-la-reforma-judicial-porque-es-fundamental-cambiar-estructuras.html\]](https://www.telam.com.ar/notas/202005/463203-arslanian-acuerdo-con-la-reforma-judicial-porque-es-fundamental-cambiar-estructuras.html), consultada en: 2021-01-20.

UNIÓN DE EMPLEADOS DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Análisis y Comentarios sobre la Reforma de la Justicia Federal*, Información disponible en: [\[https://www.senado.gob.ar/upload/34649.pdf\]](https://www.senado.gob.ar/upload/34649.pdf), consultada en: 2021-01-20.



Los invitamos a seguirnos también en las redes sociales Institucionales:

