

Capítulo noveno

Consideraciones en torno a la reforma del Poder Judicial federal en México

Marina del Pilar OLMEDA GARCÍA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Planteamiento y justificación*. III. *Naturaleza e importancia de la función jurisdiccional*. IV. *Organización y funcionamiento del Poder Judicial federal en México en las últimas décadas*. V. *Hacia una mejor justicia y mejor funcionamiento de los órganos jurisdiccionales*. VI. *Consideraciones finales*. VII. *Bibliografía*.

205

I. Introducción

El presente trabajo es producto de varias líneas de investigación amplias sobre derecho constitucional, derechos humanos, ética pública y cultura de paz, que se trabajan en la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California, a través del cuerpo académico interdisciplinario estudios sociales y jurídicos, visión derechos humanos, en el que participa la autora desde hace más de veinte años. En el presente caso, se trata de reflexionar y presentar argumentos sobre la importancia de la reforma al sistema de justicia en México, en particular a la organización y funcionamiento del Poder Judicial federal. Se parte del convencimiento de que es necesario seguir avanzando hacia un mejor sistema de justicia, más democrático, más representativo, con mayor equidad y sensibilidad humana.

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA REFORMA...

* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de Baja California, México; doctora en educación por la Universidad Iberoamericana y estudios de doctorado en derecho constitucional por la Universidad de Castilla La Mancha; certificaciones PRODEP-C; integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores SNII-III, Conahcyt; colaboradora en organizaciones científicas como el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, de las Redes Mexicanas e Internacional de Posgrado en Derecho. Amplia publicación de obras y artículos científicos. Ha dirigido más de trescientas tesis de licenciatura y posgrado.

El 5 de febrero de 2024 el Ejecutivo de la Unión, C. presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, presentó ante el Legislativo Federal por conducto de la H. Cámara de Diputados la iniciativa “Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”. En esta iniciativa, entre otros argumentos y justificaciones se plantea el derecho de la ciudadanía a participar activamente en los procesos de elección de las ministras y ministros de la SCJN, las magistradas y magistrados de circuito, las juezas y jueces de distrito y las magistradas y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

1. *Objetivo*

El objetivo de este estudio es reflexionar sobre las implicaciones que plantean la Reforma al Poder Judicial federal, para dar respuesta a los requerimientos de justicia y las necesidades de pertinencia social del derecho en el presente. En particular, las exigencias de sentido social en las aspiraciones de justicia, la contención de la violencia, el combate a la corrupción, la inhibición de la delincuencia; en síntesis, la mejor convivencia humana y las mejores vías para la resolución de las diferencias y conflictos para la gobernanza.

2. *Hipótesis*

Se parte de la hipótesis de que es necesario seguir avanzando hacia un mejor sistema de justicia, una justicia más cercana a la ciudadanía, más democrática, con mayor sentido social y con apego a los principios inherentes que sustenta la ciencia jurídica, una justicia pronta, expedita y con respeto a los derechos humanos.

3. *Metodología*

La metodología aplicada tuvo un enfoque tanto cualitativo como cuantitativo, mediante un análisis con una visión crítica, prospectiva y propo-

sitiva, con sustento en el avance teórico y normativo. En lo cuantitativo se revisaron y compararon insumos estadísticos e información numérica. Desde el ámbito empírico, en la investigación para este trabajo se entrevistaron a expertos sobre el tema, se seleccionaron y examinaron estudios de caso, y se aplicó observación directa.

En su estructura, el trabajo se sistematizó en cuatro ejes temáticos. En el primer eje temático se realiza el planteamiento y justificación, que parte de los resultados de investigaciones sobre el tema, reportes estadísticos, en particular destaca el estudio realizado por el Centro Tepoztlán Víctor L. Uriquidi, en un trabajo denominado *México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros*,¹ así como los argumentos que sustenta la propia iniciativa y los resultados de investigaciones sobre el funcionamiento del Poder Judicial. En un segundo eje temático, se examina la naturaleza e importancia de la función jurisdiccional, en particular su autonomía, independencia e imparcialidad. En un tercer eje temático se expone una visión sobre la organización y funcionamiento del Poder Judicial en las últimas décadas. Finaliza el trabajo con las consideraciones que a manera de conclusiones se reafirma la necesidad de seguir avanzando para encontrar la mejor organización y funcionamiento de las instancias jurisdiccionales para materializar en la realidad de cada persona y de las comunidades una justicia más humana, más sensible y con el más alto apego a la verdad, al derecho y a la moral.

II. Planteamiento y justificación

La reforma sobre la organización y funcionamiento del Poder Judicial federal en México, se fue construyendo durante el periodo presidencial sexenal 2018-2024 en un ambiente de diferencias y distanciamiento entre el titular del ejecutivo y la representante del Poder Judicial federal. Desde la Academia se observa desafortunada y altamente preocupante, que una revisión necesaria a la organización y funcionamiento del Poder Judicial haya nacido politizada y en su proceso de construcción polarizada. El doctor Jaime Cárdenas Gracia, en un foro organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, estación Noroeste, expuso:

¹ Centro Tepoztlán Víctor L. Uriquidi, *México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros*, México, 2018.

la actitud o el conflicto entre el poder judicial federal y el Ejecutivo Federal nunca se había dado así en la historia política constitucional de las últimas décadas de México, por lo menos en las últimas cinco o seis décadas. Voy a dar algunos ejemplos. Nunca, en materia de amparo, un juez había concedido una suspensión con efectos generales en contra de una ley, como lo hizo el juez Gómez Fierro con la ley de la industria eléctrica. Nunca en la historia de la Ley Reglamentaria del artículo 105, desde 1994 hasta este sexenio, se había concedido suspensión en acciones de inconstitucionalidad y en controversias constitucionales. Nunca un Pleno Regional Norte del Poder Judicial Federal había desaplicado un párrafo del artículo 19 de la Constitución. Nunca una Suprema Corte había suspendido el orden jurídico federal en el estado de Tamaulipas, como en el caso Cabeza de Vaca. Y así podríamos seguir enumerando; no son casos aislados, son casos muy importantes. Son casos que se ven todos los días en el gabinete de seguridad. En ese gabinete, los militares, la Secretaría de Seguridad Pública, la Marina, analizan las resoluciones de los jueces cuando estas resoluciones son contrarias a las políticas del Gobierno Federal, sobre todo en materia de seguridad y justicia.²

No se omite, sin embargo, la importancia de que se haya dado tanta participación de opiniones en forma directa y en artículos de divulgación y científicos, así como congresos, coloquios, conversatorios y diferentes foros de operadores del derecho, profesionales, académicos y servidores públicos; esto permitió conformar desde diferentes visiones la radiografía y estrategia de desarrollo hacia una mejor forma de administración e impartición de justicia.

La iniciativa de reforma al Poder Judicial federal plantea como objetivo

reformular el sistema judicial mexicano e incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos salvaguardas y mecanismos democráticos que permitan a la ciudadanía participar activamente en los procesos de elección de las ministras y ministros de la SCJN, las magistradas y magistrados de Circuito, las juezas y jueces de Distrito y las magistradas y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como de quienes integran los órganos de administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación.³

² Cárdenas Gracia, Jaime, Conversatorio “Reformas al Poder Judicial: Retos para la justicia local”, 14 de agosto de 2024.

³ Iniciativa de Reforma al Poder Judicial Federal-Congreso de la Unión (5 de febrero de 2024).

En efecto, esta reforma propone modificar el diseño y la estructura de los órganos jurisdiccionales, administrativos y disciplinarios del Poder Judicial con la intención de garantizar su autonomía, independencia y especialidad técnica, así como desligar la función jurisdiccional de las tareas estrictamente administrativas que inciden en el nombramiento, adscripción y formación de jueces y magistrados; la creación de nuevos órganos jurisdiccionales; el manejo del presupuesto y la estructura del Poder Judicial, entre otras. La reforma propone también

sustituir al actual Consejo de la Judicatura Federal por un nuevo órgano de administración judicial dotado de independencia y autonomía técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, separado funcional y orgánicamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como un Tribunal de Disciplina Judicial con facultades amplias para recibir denuncias, investigar, substanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa y sancionar a las personas servidoras públicas del Poder Judicial que no cumpla la Constitución y las leyes.

Se plantea además en esta reforma, “vincular a las autoridades responsables de impartir justicia a emitir sus resoluciones de manera fundada y motivada en un periodo de tiempo razonable, satisfaciendo los principios inherentes al derecho de acceso a una justicia pronta y expedita”.⁴

La Reforma Constitucional que se analiza avanzó de su revisión constitucional a la legislación secundaria. Esta última fue aprobada por el Constituyente permanente el 10 de septiembre de 2024 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 15 de septiembre de 2024. Se identifica en la nueva normativa sobre el Órgano Jurisdiccional Federal la finalidad de fortalecer los principios que sustenta el artículo 17o. constitucional, que mandata

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.⁵

⁴ Iniciativa de Reforma al Poder Judicial Federal-Congreso de la Unión (5 de febrero de 2024).

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 17o.

III. Naturaleza e importancia de la función jurisdiccional

La Ley fundamental mexicana mandata en efecto en su artículo 17, que la impartición de justicia se realizará de manera pronta, completa e imparcial. Para alcanzar estos altos sustentos constitucionales en la administración e impartición de justicia, se hace necesaria una estructura funcional integrada por juzgadores y servidores públicos, no solo conocedores del derecho y de la ciencia jurídica como tal, sino con altas competencias, vocación de servicio y profesionalismo, con la capacidad para decidir con independencia, imparcialidad, apego a la verdad a la legalidad y a la moral.

Centrándonos en la naturaleza y trascendencia de la función jurisdiccional, habrá que considerar, que la humanidad transitó durante muchos siglos con un modelo de organización política en donde todo se decidía desde a lo que ahora constituye como Poder Ejecutivo, ya fuera un rey, un emperador, un príncipe, un faraón o un zar, entre otros. Si bien, la historia registra el actuar de órganos de competencia legislativa o jurisdiccional, desde las culturas de Mesopotamia, China, Egipto, Grecia, Roma; sin embargo, estas instancias y personas que las desempeñaban eran dependientes directas del monarca en turno, es decir, sus decisiones estaban ligadas al interés de éste. Desde el ámbito de la teoría se plantea, que “la discusión de si el Poder Judicial federal es en realidad un poder o si es simplemente un departamento del ejecutivo”.⁶ Emilio O. Rabasa afirma, que “el judicial no es un poder, porque limitado a aplicar la ley, expresión ya hecha de la voluntad del pueblo...”⁷ Este mismo autor en su obra *El juicio constitucional*, afirma, que “aunque el sentido científico de la palabra el departamento de justicia no es un poder, en la Constitución necesita tener ese título, y en sus funciones puede y debe ceñir a los poderes reales dentro de los mandamientos de la Ley Suprema”.⁸

No fue sino hasta la Edad Media, ya en la época feudal, que se registra la creación de otras instancias oponibles al poder monárquico. Se encuentra

⁶ Tena Ramirez, Francisco, *Derecho constitucional mexicano*, Mexico, Porrúa, 40a. ed., 2022, p. 477.

⁷ Rabasa, Emilio O., *La organización política de México: la constitución y la dictadura*, España, América, 1917, p. 203.

⁸ Rabasa, Emilio O., *El juicio constitucional*, Mexico, Librería de la vda. De Ch. Bouret, 1919, p. 151.

así el caso de España en el reino de Aragón. El historiador Luis González Antón manifiesta, que

El choque entre la aristocracia y la Monarquía, casi perenne a partir de 1200, constituye uno de los más exactos reflejos de los cambios estructurales habidos en los reinos de la época. Las primeras etapas del gobierno de Jaime I están salpicadas de continuos tropiezos con la nobleza de Aragón y Cataluña, aliada a veces con las oligarquías urbanas (Jaca, Huesca, Zaragoza) como ocurre en 1226-27. A partir de 1260 el enfrentamiento empieza a tener un carácter diferente por los motivos antes explicados: La aristocracia, la de sólo Aragón ya, plantea sus demandas en nombre de un reino mejor definido y con ciertas razones objetivas (en 1264 se acusa al rey de «vejar al pueblo y desaforar a los ricos hombres»), lo que no disimula del todo el egoísmo de clase, la exigencia de respeto a sus poderes de grandes señores de la tierra y de que se les reconozca la posibilidad de controlar en todo a la Monarquía, a la que en diversas ocasiones apoyan de forma expresa las villas del reino.⁹

En el caso de Inglaterra que la Carta Magna Inglesa, de Juan sin tierra, fue promulgada en el año 1215. Agrega la autora María Clara Evangelista, que este Magno estatuto jurídico representa:

de los barones eclesiásticos y laicos, quienes conquistaron las libertades políticas una a una, con el objeto de defender sus libertades civiles contra la arbitrariedad del poder político. Ella significó el punto de partida para la evolución institucional de Inglaterra y en definitiva para toda Europa, registrándose en el tiempo mayores conquistas, resultado de las luchas del individuo por su libertad. El límite impuesto a la Monarquía por los barones, se fue extendiendo en cuanto a sus fiscalizadores, transformándose con el tiempo, en el Parlamento, siendo en lo sucesivo, los actos del Parlamento no ya peticiones a la corona, sino leyes que el Parlamento dicta y que el rey acepta, promulgándolas.¹⁰

Más adelante, desde el ámbito de la teoría surgen los postulados de John Locke en la época moderna, quien en su magnífica obra publicada en dos tomos sobre el gobierno civil (1690), identifica el funcionamiento del estado a través de tres poderes, legislativo, ejecutivo y lo que él llamó

⁹ González Antón, Luis, "El reino de Aragón durante los siglos XIII y XIV", *Revista Historia de Aragón*, vol. 1, España, 1989, p. 175.

¹⁰ Clara Evangelista, María, "A 800 años de la carta magna inglesa de 1215", *Revista Pensamiento Penal*, Argentina, agosto 2015, p. 1.

el federativo, que en el Poder Legislativo recae el derecho de “dirigir a la comunidad y decidir sobre el uso de la fuerza para proteger a aquella de sus miembros”. Que el Poder Ejecutivo “es el encargado de ejecutar las leyes” y que el poder federativo “protege a los miembros de una sociedad de cualquier daño que le hagan quienes no pertenecen a esta sociedad”.¹¹

Posteriormente Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu, en su excelsa obra “El Espíritu de las Leyes” (1748), concretiza la bien llamada teoría de la división de poderes. Este autor postula la existencia de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; explica que el antecedente remoto, deviene desde la filosofía griega con Aristóteles, quien en su obra la *Política* explicó, que el poder del Estado se representaba a través de tres manifestaciones consistente en la deliberación, el mando y la justicia; este sabio filósofo no alcanzó a diferenciar en el desarrollo de su teoría un reparto de funciones estatales entre los órganos existentes en su tiempo.¹² Ciertamente la teoría de Montesquieu en su estudio sobre el sistema constitucional inglés explica, que las funciones del estado se integran en tres, la Legislativa, Ejecutiva y la Judicial “para organizar la libertad política de los individuos es indispensable que esas funciones se desempeñen mediante tres órganos diferentes del Estado; no debe reunirse dos funciones en un solo órgano”.¹³

En efecto, se reconoce que mucho le ha costado a la humanidad desde el ámbito teórico, normativo y mucho más de la realidad sociopolítica, el poder encontrar el mejor equilibrio en las relaciones entre estos tres poderes, en la dinámica de sus competencias, atribuciones y facultades. En esta circunstancia, coincidimos plenamente, con la necesidad de lo que ahora llamamos separación y colaboración de poderes.

Y en México, ¿qué ha pasado en México? desde nuestra primera gran Constitución formal de 1824, después de tres siglos de resistencia al poder español, se determinó y se instituyó en el texto constitucional la forma de gobierno democrática, republicana, representativa y federal, sustentada en la división de poderes. Así, bajo estos mismos valores, en las grandes constituciones de 1857 y 1917 se profundizó hacia la consagración del principio de la división de poderes. Esto es lo que ordenaba el sentir, los ideales, el pensamiento, las aspiraciones del pueblo mexicano. No obstante, su materialización ha estado lejos de ser realidad.

¹¹ Locke John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, 2006, Colombia, pp.143 y 144.

¹² Aristóteles, *Política*, 1988, España, pp. 136-151.

¹³ Montesquieu, Charles, *El espíritu de las leyes*, México, 2018, pp. 161 y 162.

En este sentido, puede afirmarse que, en México, en el siglo XIX, en el que se fue dando la conformación de nuestra nueva nación o Estado mexicano, el predominio del poder recayó en el Legislativo, así lo sostienen los constitucionalistas. El jurista Héctor Fix Zamudio afirma, que

durante el siglo XIX se impuso en Europa el predominio del órgano legislativo. Fue la época de oro del parlamentarismo. Inclusive se tradujo, en varios países del continente, en el establecimiento de gobiernos débiles de duración limitada. Durante la época de esplendor del órgano legislativo, las funciones legislativas fueron concentradas de manera predominante en los parlamentos, y por ello se les calificó como órganos legislativos. Ello se debía al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau, según el cual, el parlamento se depositaba la “voluntad general”, que se expresaba en “ley”¹⁴

Por su parte, el siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI, fue la época del Ejecutivo. Si, a partir del triunfo de la gran revolución mexicana, con sus gobiernos representados por un ejecutivo, en una primera etapa por militares hasta los años treinta; habrá que agregar lo confrontado que se encontraba nuestra nación. A partir de los años treinta con ejecutivos provenientes de la sociedad civil, la situación no modificó las facultades constitucionales y metaconstitucionales otorgadas al ejecutivo, se mantuvo ese régimen presidencial (vertical, autoritario y centralista), que se mantuvo durante el siglo XX y las casi las dos primeras décadas del siglo XXI. El jurista Jorge Carpizo sostiene, que

hemos crecido dentro de regímenes de ejecutivos fuertes. Desde que nacemos hemos ido captando la existencia de un presidente poderoso, que pensamos que lo puede todo o casi todo. Es un ser muy lejano a uno, de carácter que casi podría considerarse mítico y de quien depende, en una buena parte, lo que le acontezca al país y a uno mismo.¹⁵

Diego Valadés en este orden de ideas, afirma que “el sistema presidencial en México, a partir de la Independencia, puede esquematizarse se la siguiente forma: despotismo, cuyo representante emblemático fue

¹⁴ Fix-Zamudio, Hector, “La función actual del poder legislativo”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994, pp. 16-19.

¹⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18a. ed., Siglo veintiuno editores, México, 2005, p.26.

Antonio López de Santa Anna; liderazgo republicano, representada por Benito Juárez; dictadura, representada por Porfirio Díaz, y caudillismo constitucional, con representación múltiple.”¹⁶ Este mismo autor en referencia al contexto latinoamericano sostiene, que

En el siglo XX aparecieron nuevos factores que alentaron la concentración del poder presidencial: las luchas sociales, que desembocaron en la adopción de normas y de políticas públicas de carácter social; las presiones internacionales; la pobreza extrema y la concentración de la renta, y la represión de la inconformidad social y el disenso político, entre otros, dieron lugar al caudillismo y a gobiernos populistas, por definición autoritarios, de perfil castrense o civil... pero todos tuvieron en común denominador la alta concentración de poder... dieron lugar al surgimiento de estilos patriarcales que fortalecieron el ejercicio autoritario del poder político.”¹⁷

Por lo que respecta al sistema federal, si bien formalmente es una de las características de nuestra forma de gobierno, en la realidad el poder se centralizó en las instancias federales y aunque el federalismo, se ha mantenido en la norma. En el caso de las entidades federativas, el ejercicio del Poder Ejecutivo se realizó con los mismos excesos de la federación y adquirido modalidades similares.

Ahora, los mexicanos del siglo XXI estamos abriendo una nueva era, la era de los derechos humanos, la era de la justicia, la era de la inclusión, la era de la paz, la era de la mejor convivencia humana, de la mayor equidad y superación de las desigualdades. Y en esta forma, la reforma que se plantea a la organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal se observa como una alternativa, como una propuesta en la que se intenta seguir avanzando por este camino.

En esta reforma se identifica la finalidad de profundizar en la autonomía del Poder Judicial, con apego a uno de los principios fundamentales que sustenta la justicia. Porque se debe reconocer como ya se expuso en párrafos anteriores que durante el siglo XX y las primeras dos décadas del siglo XXI, este principio fundamental de independencia de la función jurisdiccional fue trastocado. En efecto, durante los regímenes neoliberales, el Poder Judicial siempre estuvo sometido a los otros dos Poderes, al Eje-

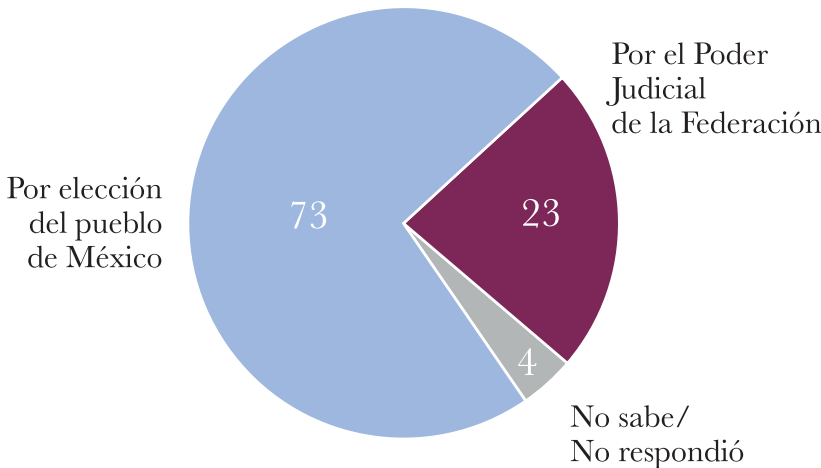
¹⁶ Valadés, Diego, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2011, p. 7.

¹⁷ *Idem*.

cutivo y al Legislativo, desde el nombramiento de ministros, magistrados y jueces, hasta la asignación de recursos.

Sobre la autonomía del Poder Judicial, que se sustenta en el principio de división de poderes, coincido con muchos que la reforma que se plantea para su renovación, no se aleja de este principio, sino que por el contrario, se sustenta en este valor fundamental básico de la democracia y de la república; particularmente, en lo que respecta al cambio de nombramiento de los integrantes de este poder por elección popular. Durante muchos años el nombramiento de los servidores públicos de este poder se realizaba en los diferentes niveles ya sea ministros, magistrados o jueces, bajo procedimientos no muy claros en el que participaban desde el legislativo, el ejecutivo y en las últimas tres décadas bajo un sistema de ingreso, promoción y permanencia, que a juicio de la percepción ciudadana, no resulta ser muy clara. Considera que los ministros jueces y magistrados deben ser electos por el pueblo, la encuesta Enkoll sobre la Reforma al Poder Judicial en México realizada el 16 de junio de 2024 reporta que:

Figura 1. Percepción sobre la elección de los magistrados y jueces del Poder Judicial



FUENTE: Encuesta Enkoll, “Encuesta sobre la Reforma Judicial en Mexico”, realizada el 16 de junio de 2024.

Ahora, la elección popular que se pretende, bajo una modalidad diferenciada al proceso electoral para las instancias legislativas y del ejecutivo, da una mayor posibilidad de independencia, a la que pueda generarse cuando se trata del nombramiento por una persona o grupo de personas. Se califica así, que la designación de juzgadores por la vía de participación ciudadana es una forma de avanzar hacia una independencia y autonomía judicial. Jaime Cárdenas Gracia sostiene, que

Hoy en día la elección de ministros de la Corte está controlada por el poder formal—el del presidente y el de los dos partidos mayoritarios en el Senado— y por el poder fáctico nacional y trasnacional que influye en esas designaciones. La Corte ha ido incrementando su elitismo, destacadamente después de las reformas constitucionales de 1994 y 2011, que han aumentado su poder para invalidar normas generales y para definir el alcance y profundidad de todo el derecho aplicable. Ningún otro poder en México puede, en la magnitud que lo hace la Corte, determinar qué es y qué no es derecho.”¹⁸

IV. Organización y funcionamiento del Poder Judicial federal en México en las últimas décadas

216

La organización y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales es de suma importancia y uno de los elementos pilares de una buena justicia. Roberto Saba sostiene al referirse a los tribunales constitucionales, que consideramos puede ser generalizables a otras instancias jurisdiccionales, que:

el alcance de sus facultades y el modo en que se espera que opere, son factores que dependerán... el mecanismo adoptado para la designación de sus integrantes, bajo estándares técnicos o políticos; el proceso interno de toma de decisiones, en plenario o con votos sucesivos; la organización burocrática, por ejemplo, si deben o no tener Salas temáticas; la cantidad de miembros que los conforman, el lenguaje utilizado en sus decisiones, estrictamente técnico o accesible a un lector lego; la publicidad y publicación de los fallos y de los votos de cada uno de los jueces,

¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, “Elección por voto ciudadano de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista Hechos y Derechos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, num. 76, agosto de 2023, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/18464/18751>.

sean ellos parte de la decisión tomada por mayoría o bien que expresen disidencias; la admisión o no de amici curiae, o el procedimiento de remoción de los magistrados que los componen; entre otros.¹⁹

Los elementos que destaca el maestro Saba, se observan en la práctica procesal tan naturales que en muchos casos se mantienen invariables e incuestionables en su corrección o justificación. Sucede también que por su normalización se asume que ya no hay necesidad de aportar mejores ideas, o desarrollar teorías que contribuyan a mejorar su funcionamiento. En efecto, la organización y estructuración de los tribunales deben ser evaluados desde una visión integral que permita identificar sus capacidades y posibilidades de servicio, por ejemplo, ¿cuántos casos deben ser decididos en un periodo determinado por cada tribunal?, ¿que criterios guían las decisiones de sus resoluciones?, ¿cómo está la transparencia y publicidad de los procedimientos?. Desde otra visión habrá que preguntarnos ¿cuántos tribunales y cuántos juzgadores operan en un país por número de habitantes?, ¿con qué recursos y estructura opera el sistema?. Las posibles respuestas a estas preguntas son de difícil y compleja respuesta, y la manera en que estas respuestas sean atendidas tendrá un impacto en el desempeño del tribunal y de los propios juzgadores, que como resultado se verá reflejado en beneficio o en contra de los justiciables.

Pasamos a los datos e información estadística sobre la estructura y composición de las instancias impartidoras de justicia en México. Esta información se obtuvo de los resultados de los censos realizados sobre los poderes judiciales, tanto federal como estatal en 2024, por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). El levantamiento de estos censos tuvieron lugar del 10 de junio al 17 de septiembre de 2024 y del 6 de mayo al 3 de octubre de 2024 respectivamente,²⁰ los que reportan, que: “el PJF contó con 54780 personas servidoras públicas, Del total, 27 367 (50.0 %) eran mujeres y 27 413 (50.0 %), hombres.”²¹ En materia presupuestaria, en el mismo censo se informa, que:

¹⁹ Saba, Roberto, Dilemas supremos: ¿Qué, cuándo y cuánto decidir?, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año VI, núm. 10, enero-junio de 2020, p. 81.

²⁰ INEGI, Censo nacional de impartición de justicia federal y estatal 2024.

²¹ INEGI, Censo nacional de impartición de justicia federal y estatal 2024.

Durante 2023, el Poder Judicial de la Federación (PJF) y los Poderes Judiciales estatales (PJE) ejercieron un presupuesto total de 127 486.9 millones de pesos corrientes. El PJF publicó 1 205 154 sentencias emitidas y los PJE, 775 819. Al comparar con 2022, en 2023 las sentencias emitidas públicas aumentaron 22.9 y 3.0 %, respectivamente. De las sentencias emitidas publicadas por el PJF, 99.1 % correspondió al Consejo de la Judicatura Federal; 0.7 %, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y 0.2 %, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En el mismo periodo, 17 214 asuntos jurisdiccionales ingresaron a la SCJN para su atención y 15 023 egresaron. Al comparar con 2022, el total de asuntos jurisdiccionales ingresados y egresados aumentó 20.5 y 9.2 %, respectivamente. Se reportaron 2 190 592 asuntos ingresados y 1 377 930 asuntos determinados y/o concluidos por los órganos jurisdiccionales de los PJE, en todas las materias. En 2023, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) contó con 852 personas magistradas: 199 (23.4 %) eran mujeres y 653 (76.6 %), hombres. Además, en el CJF se registraron 757 personas juzgadoras: 271 (35.8 %) eran mujeres y 486 (64.2 %), hombres. En el ámbito estatal, los PJE contaron con 658 personas magistradas: 273 (41.5 %) eran mujeres y 385, (58.5 %) hombres. Asimismo, los PJE reportaron 4 440 personas juzgadoras: 1 976 (44.5 %) eran mujeres y 2 464 (55.5 %), hombres.²²

Desde los años setenta que inicié mi vida profesional, en donde participé cerca de diez años como juzgadora en tribunales de primera instancia del Poder Judicial del estado de Sonora; más adelante, desde la academia y desde la práctica independiente pugnábamos por una revaloración de la función jurisdiccional y una dignificación de la actuación del juzgador. Si desde mi época de estudiante y en las diferentes etapas profesionales por las que he ido transitando, resalto ahora en el presente, la importancia de que los juzgadores reciban una remuneración digna. La justificación de este propósito se centraba en la idea de que la dignificación del juzgador y su mejor remuneración le permitiría un mejor desarrollo de vida acorde a su responsabilidad e inhibiría las posibilidades de corrupción.

El mejoramiento salarial de los servidores públicos del Poder Judicial federal se fue logrando a través de varias reformas, la reforma del 20 de agosto de 1928, la reforma del 10 de agosto de 1987 y cabe destacar la

²² INEGI, Censo nacional de impartición de justicia federal y estatal 2024.

reforma propuesta por el presidente Ernesto Zedillo del 31 de diciembre de 1994, en la que se destituyó a todos los ministros de la Corte y se redujo su número de integrantes de 21 anteriores a los 11 actuales “y nadie dijo nada”.

En esta forma, fuimos observando mejoras y avances en términos de salarios y prestaciones; sin embargo, no se observa en esto una diferencia en el mejoramiento del servicio y del sistema de administración de justicia. Ciertamente, de lo más cuestionable de esta situación, son los excesos a los que se llegó en materia de remuneración y prestaciones, y no voy a repetir ahora los números.

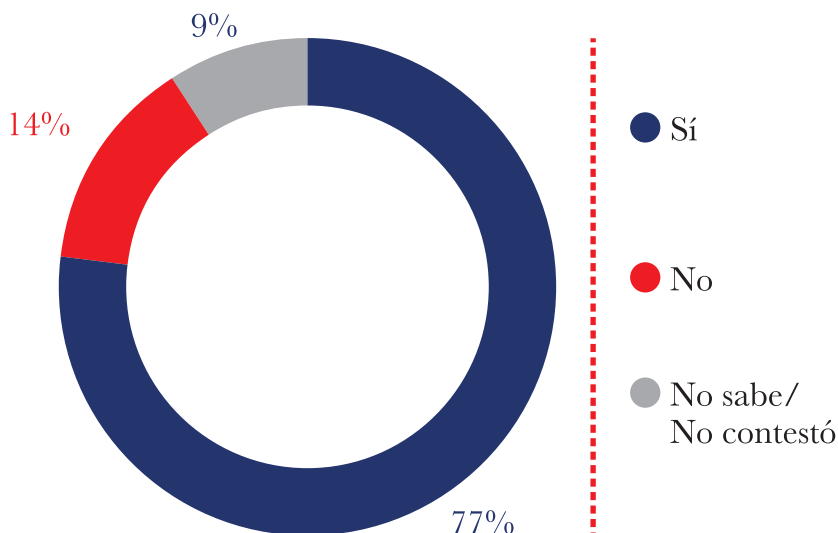
Otros cuestionamientos que se plantean desde la axiología, desde la ética judicial, al accionar y funcionamiento del Poder Judicial federal es el tema del nepotismo. Habrá que reconocerse que se abusó del “amiguismo”, del “compadrazgo”, y particularmente del nepotismo con el favorecimiento a familiares en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia. Luisa María Alcalde, Secretaria de Gobernación durante el sexenio anterior, informó, que respecto a la existencia de nepotismo dentro del Poder Judicial, con datos del propio Consejo de la Judicatura Federal (CJF), que 49% del personal, equivalente a 24,546 personas, tiene al menos un familiar dentro del PJ, lo mismo que 85.4% de las y los magistrados y 67% de las y los jueces.²³

Otro tema que no podemos eludir en este trabajo, es el de la corrupción. No obstante, los altos ingresos y prestaciones que reciben los servidores públicos de la función jurisdiccional federal, la percepción ciudadana y la de la academia es que sigue existiendo corrupción en este ámbito del sistema de justicia en México. De acuerdo a encuestas realizadas a la ciudadanía, los resultados demuestran que la sociedad tiene una percepción de corrupción al interior del Poder Judicial; asimismo, considera que es necesario una reforma al Poder Judicial. La encuesta De Las Heras sobre la reforma al Poder Judicial en México, realizada el 10. de junio de 2024²⁴ reporta:

²³ Gobierno de México, “Justicia al servicio de la política, nepotismo y otros vicios del Poder Judicial hacen necesaria la reforma: Segob”, *Prensa Secretaría de gobernación*, 10 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/justicia-al-servicio-de-la-politica-nepotismo-y-otros-vicios-del-poder-judicial-hacen-necesaria-la-reforma-segob?idiom=es#:~:text=Respecto%20a%20la%20existencia%20de,porm%20ciento%20de%20las%20y> (fecha de consulta: 2 de octubre 2024).

²⁴ Encuesta Reforma Poder Judicial en México, Enkoll, 2024.

Figura 2. Y por lo que usted sabe o ha escuchado, ¿usted considera necesario que se lleve a cabo una reforma al Poder Judicial o no?



FUENTE: Encuesta De Las Heras, Estudio de Opinión pública Reforma al Poder Judicial, 1o. de junio de 2024.

V. Hacia una mejor justicia y mejor funcionamiento de los órganos jurisdiccionales

Coincidió con el criterio de que debe encontrarse una mejor alternativa en relación al ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos del Poder Judicial federal, y que posiblemente la encontremos por la vía de una participación ciudadana organizada, consciente de la importancia y trascendencia de la función jurisdiccional. Este proceso de selección o elección en este caso, tendrá que ser diferente a la elección de los representantes populares en el ámbito del ejecutivo y legislativo. Así observamos la iniciativa presidencial, cuando prohíbe el financiamiento público y privado y la participación de los partidos políticos en este proceso. Por su parte las disposiciones en las de la Ley Reglamentaria se observa en sus procedimientos fuertes diferencias a los procedimientos electorales para la elección de los integrantes del Poder Legislativo y Ejecutivo, en consideración y caracteres de la función jurisdiccional en este nuevo esquema de representación. Así se

observa en la Ley Reglamentaria que necesariamente la naturaleza y caracteres de la función jurisdiccional en este nuevo esquema de representación.

Jaime Cárdenas Gracia sostiene, que

La elección de los ministros por voto ciudadano es necesaria para conferirle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la legitimidad democrática de origen que hoy no tiene, sobre todo cuando la Corte tiene el poder de anular o invalidar leyes y en consecuencia actuar como poder contramayoritario en contra de las determinaciones mayoritarias del Congreso. Consideramos que estaría más justificado, en términos democráticos, el poder que la Corte tiene para invalidar normas generales, si los ministros fuesen electos por los ciudadanos, pues tendrían legitimidad democrática de origen semejante o igual a la de los legisladores.²⁵

Habrà que considerar en estas reflexiones, que el sistema jurídico mexicano en el siglo XXI ha tenido cambios sustanciales que han incidido en la manera de hacer justicia en nuestra nación. Estos cambios se materializan en una dinámica procesal caracterizada por: los principios del juicio oral, como valor y metodología de trabajo en el proceso, sobre una base que permita a los operadores del derecho, personas juzgadoras y a los postulantes, ejercer sus habilidades y destrezas, para garantizar el cumplimiento sustancial, funcional y práctico en la tramitación de las controversias.

Las fuertes transformaciones al sistema de justicia de los últimos años como consecuencia de la creación del sistema de justicia acusatorio adversarial (2008), la reforma en materia laboral (2019) y la reforma al procedimiento civil y de familia (2023) produjo cambios sustanciales en los procedimientos y en la manera de hacer justicia. Se crea un procedimiento de naturaleza adversarial, democrático y oral, sustentado en una reasignación de responsabilidades de las personas involucradas en cada procedimiento, operadores del derecho, conforme a los principios de oralidad, inmediación, publicidad, igualdad, contradicción, continuidad y concentración. Se prioriza la celebración de juicios orales sobre los procedimientos escritos. Se introduce la mediación y la conciliación como una instancia prejudicial expedita, en algunos casos obligatoria, que busca

²⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, “Elección por voto ciudadano de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista Hechos y Derechos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 76, agosto de 2023, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/18464/18751>.

disminuir la judicialización de conflictos ante los tribunales. El énfasis puesto en la conciliación es una respuesta para abatir la corrupción en la impartición de justicia. Estos medios alternos de solución de controversias se potencializan como una garantía para agilizar los acuerdos y soluciones, en algunos casos lo más rápido posible, y a la vez evitar la acumulación y el rezago judicial. Se trata de que los operadores del derecho privilegien su uso como mecanismo procesal expedito de solución.

Ahora bien, ¿cómo se observa la justicia y el sistema para su realización en México?, ¿qué motivó las reformas en tan importantes materias? Los números reportan conforme al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal de 2022 realizado por INEGI, que

El total de asuntos ingresados en los tribunales de primera instancia en México el 44.6% correspondió a la materia familiar y en segundo lugar a la materia civil con 25.3% quedando un 10.4% respecto a materia penal y justicia para adolescentes, y los asuntos concluidos fueron en su mayoría los de la materia familiar con 41.7%, seguida de la materia mercantil con 24.8%. Del total de asuntos ingresados en los órganos jurisdiccionales, 69.4% se registró en el sistema tradicional y 30.6% en el sistema oral por lo que dos de cada 3 procedimientos judiciales, son regulados por el código único de procedimientos civil y familiar.²⁶

Este solo dato justifica la reforma realizada en México. Desde el ámbito cualitativo habrá que considerar que:

A nadie escapa la importancia de fenómenos como la estructuración de una sociedad injustamente desigual, la pérdida de credibilidad en las Instituciones político-democráticas, el incontenible embate de una corrupción, los crecientes efectos nocivos de la contaminación ambiental, cultural e ideológica. Ya no se puede entender el derecho en un sentido meramente descriptivo, se requiere de funciones prescriptivas, de análisis crítico y propositivo, con una visión integral del conjunto de la estructura cultural y valores del sistema jurídico... Es de reconocerse las exigencias relativas a los replanteamientos, tanto científicos como morales en temas sobre: bioética; derecho genómico; la protección a los derechos humanos; las transformaciones sociojurídicas sobre el concepto

²⁶ INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022. Presentación de resultados generales. 17/19/2022, actualizado al 28/04/2023, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijel/2022/doc/cnijel_2022_resultados.pdf. (fecha de consulta: 4 de julio de 2023).

de familia; biodiversidad y protección ambiental; relaciones económicas y de competitividad.²⁷

VI. Consideraciones finales

Desde el conocimiento de las humanidades, las ciencias sociales, y la ciencia jurídica en particular, es necesario avanzar sobre mejores formas de hacer justicia, que incluya el mejor funcionamiento y organización de las instancias jurisdiccionales. En este sentido, la reforma al Poder Judicial federal desde esta investigación se observa con buenas perspectivas donde la justicia se entienda como una condición garantizada para cada individuo. Que no se trata de una significación ideológica, sino de una garantía ganada, donde el derecho sea incluyente para todos.

La reforma que se plantea al Poder Judicial federal tendrá que seguir avanzando hacia otros ámbitos de la justicia, tendrá que incidir en muchas otras áreas de la justicia. Por lo que deberá comprender desde la prevención de la violencia, la contención del delito y la procuración de justicia, así como la forma de hacer justicia en diferentes ámbitos y materias. Por lo que se debe continuar la búsqueda de formas más eficientes de alcanzar una verdadera justicia, hacia una justicia más cercana a la realidad de las comunidades, como la justicia cívica, la justicia ciudadana y la justicia restaurativa.

En su naturaleza, la justicia que se propugna como conclusión de este estudio es la que integra los derechos y valores que a cada persona le corresponden en su dignidad de ser humano y que el Estado reconoce. Se trata además, de un principio moral, de un derecho natural, convertido en un derecho humano, en la evolución de la humanidad y de la propia ciencia jurídica. De la revisión doctrinal realizada y desde una perspectiva histórica y jurídica, justicia implica además el equilibrio entre el reconocimiento de los derechos de cada persona y su armonía con los derechos de los otros. La finalidad es alcanzar el bien común, el apego a una convivencia armónica y democrática.

²⁷ Olmeda García, Marina del Pilar, “El necesario fortalecimiento de los métodos pedagógicos y didáctas para la formación jurídica”, *Ponencia presentada en el XI Congreso internacional sobre enseñanza del derecho y metodología de la investigación jurídica: aportaciones en la era de la inteligencia artificial*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2023, pp. 3 y 4.

Igualmente, tendremos que pensar en el mejoramiento de una justicia dirigida hacia personas en condición de vulnerabilidad, como las niñas, niños y adolescentes; mujeres; personas de los pueblos originarios; personas de la diversidad sexual; personas con capacidades diferentes; adultos mayores, entre otros. Asimismo, la justicia que se plantea deberá tener mayor acercamiento hacia los grupos de atención prioritaria, hacia las comunidades más desprotegidas, entre otros los habitantes de las periferias de las ciudades.

En el caso de las mujeres, la deuda es muy alta, es mucho lo que se tiene que avanzar para superar las inequidades y desigualdades, habrá que recordar que es inconcebible, es increíble, es reprochable a la humanidad misma, que hasta la sexta década del siglo XX nos hayamos percatado de esta gran desigualdad. Si, la humanidad no advirtió durante tantos siglos, que no solo estaba dejando fuera a más del 50% del género humano, y que además esto representa una gran afectación para toda la humanidad en su conjunto. Ante esta situación es mucho lo que debemos mejorar sobre justicia para mujeres, no solo en lo estrictamente jurisdiccional, sino en educación, en cultura, en trabajo y en oportunidades sociopolíticas en general.

Para finalizar, reafirmamos nuestro sentir de que debemos seguir avanzando para encontrar las mejores fórmulas, condiciones y estrategias de prevención, seguridad y en su caso reparación de los derechos para intentar materializar en la realidad de las comunidades y de cada persona en particular, la verdadera justicia, una justicia más humana, más sensible. Y en esto, la reforma que se plantea al Poder Judicial federal representa una esperanza.

VII. Bibliografía

Aristóteles, *Política*, 1988, España.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Elección por voto ciudadano de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista Hechos y Derechos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 76, agosto de 2023, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/18464/18751>

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Conversatorio “Reformas al Poder Judicial: Retos para la justicia local”, 14 de agosto 2024
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18a. ed., México, Siglo veintiuno editores, 2005.
- CLARA EVANGELISTA, Maria, “A 800 años de la carta magna inglesa de 1215”, *Revista Pensamiento Penal*, Argentina, agosto de 2015.
- Congreso de la Unión, Iniciativa de reforma al Poder Judicial federal, 5 de febrero de 2024.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 17.
- Enkoll, Encuesta Reforma Poder Judicial en Mexico, 2024.
- FIX-ZAMUDIO, Hector, La función actual del poder legislativo, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.
- Gobierno de Mexico, “Justicia al servicio de la política, nepotismo y otros vicios del Poder Judicial hacen necesaria la reforma: Segob”, *Prensa Secretaría de gobernación*, 10 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/justicia-al-servicio-de-la-politica-nepotismo-y-otros-vicios-del-poder-judicial-hacen-necesaria-la-reforma-segob?idiom=es#:~:text=Respecto%20a%20la%20existencia%20de,por%20ciento%20de%20las%20y> (fecha de consulta: 2 de octubre 2024).
- GONZÁLEZ ANTON, Luis, El reino de Aragón durante los siglos XIII y XIV, *Revista Historia de Aragón*, vol.1, España, 1989.
- INEGI, Censo nacional de impartición de justicia estatal 2022. Presentación de resultados generales. 17/19/2022, actualizado al 28/04/2023, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2022/doc/cnije_2022_resultados.pdf (fecha de consulta: 4 de julio de 2023).
- INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal y Estatal 2024.
- LOCKE JOHN, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, Colombia, 2006.
- MONTESQUIEU, Charles, *El espíritu de las leyes*, México, 2018.
- OLMEDA GARCÍA, Marina del Pilar, “El necesario fortalecimiento de los métodos pedagógicos y didactas para la formación jurídica”, *XI Congreso internacional sobre enseñanza del derecho y metodología de la investigación jurídica: aportaciones en la era de la inteligencia artificial*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2023.

- RABASA, Emilio O., *El juicio constitucional*, Mexico, Librería de la vda. De Ch. Bouret, 1919.
- RABASA, Emilio O., *La organización política de Mexico: la constitución y la dictadura*, España, America, 1917.
- SABA, Roberto, “Dilemas supremos: ¿Qué, cuándo y cuánto decidir?”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año VI, núm. 10, enero-junio de 2020.
- TENA RAMÍREZ, Francisco, *Derecho constitucional mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2022.
- VALADÉS, Diego, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2011.