

# El tren de la ausencia: a propósito de la reforma a la Constitución en materia de justicia<sup>1</sup>

Imer B. Flores<sup>2</sup>

*Que todo el que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche,  
lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario.*

José María Morelos y Pavón

## I

Agradecer la gran deferencia para participar en el Foro a los organizadores de éste y la invitación formulada por el propio rector me resulta más que obligado. Constituye un gran honor y responsabilidad aceptar la invitación para participar en esta mesa y hacerlo en nombre de mis colegas y de nuestra comunidad académica y universitaria. Siempre habrá que celebrar la posibilidad de contribuir a entablar un diálogo respetuoso, libre y plural, razonado y ponderado. Confío en que eso sea: un intercambio recíproco de información, a partir de diferentes perspectivas y puntos de vista, y que las autoridades competentes no hagan oídos sordos, pues sí hay que cambiar algunas cosas, más allá de comas y puntos.

## II

Si bien coincido con quienes afirman que el tren... de la reforma a la Constitución en materia de Justicia... ya partió y —como dice la canción— el boleto “no tiene regreso”; considero que corre el riesgo de no llegar a su destino si sigue de frente sin hacer algunas paradas —o al menos sin desacelerar en algunos momentos— para poder cambiar de ruta y hasta de vía. Así, podría chocar con otro tren o salir descarrilado si toma a exceso de velocidad la primera curva. Agregó que tampoco debería llegar a cualquier lugar, pues la “Exposición de motivos” de la Iniciativa —en su primer párrafo— ha anunciado, entre sus paradas, una necesarísima:

El gobierno de la Cuarta Transformación sostiene que una de las causas estructurales relacionada con la impunidad y la falta de justicia que ha padecido nuestro país en las últimas décadas ha sido la ausencia de una verdadera **independencia** de las instituciones encargadas de impartirla, así como el distanciamiento cada vez más profundo que existe entre la sociedad mexicana con las autoridades judiciales que conocen y

<sup>1</sup> Participación preparada para la Mesa Uno “Integración de la SCJN”, *Foros Reforma Constitucional en Materia de Justicia*, Auditorio Alfonso Caso, Ciudad Universitaria, lunes 29 de julio de 2024.

<sup>2</sup> Jefe de la División de Estudios de Posgrado y Profesor de la Facultad de Derecho e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

atienden sus conflictos en los Juzgados de Distrito, los Tribunales de Circuito y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), lo que ha restado credibilidad en su actuación y pérdida de legitimidad en sus decisiones.

Más allá de coincidir o no con este diagnóstico, en todo o en parte. Adelanto que, en lo personal, hay aspectos de la iniciativa con los cuales estoy de acuerdo y otros en desacuerdo. Como parece que todos coincidimos en la necesidad de garantizar una verdadera independencia, entonces la pregunta obligada es si la iniciativa como medio es coherente, congruente y consistente, con ese fin, *i.e.*, la parada anunciada y hasta su destino final. Avanzo que, para mí, tal y como está la iniciativa, en su conjunto, no la garantiza sino la compromete aún más, sobre todo al contemplar la elección de quienes integran la SCJN y tanto la elección como una eventual reelección del resto de las personas juzgadoras, así como al violentar los principios de inamovilidad y con ello la independencia en sí. Baste traer a colación la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José):

#### Artículo 8. Garantías Judiciales

I. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por *un juez o tribunal competente, independiente e imparcial*, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Como veremos, el diablo está en los detalles. Típicamente, pensamos en la independencia judicial interorgánica (entre otros órganos o poderes), pero también es intraorgánica (dentro del propio poder órgano o poder). Así, habría que garantizar la independencia del poder judicial ante el ejecutivo y el legislativo, así como frente a otras instancias de éste y tal como está la iniciativa sobre ellos pendería la espada de Damocles empuñada por el Tribunal de Disciplina Judicial.

Aunado a lo anterior, una verdadera reforma en materia de justicia debería abarcar una reflexión muchísimo más amplia y contemplar aspectos relativos no sólo a la actividad jurisdiccional, sino también a la de las fiscalías, de las defensorías y hasta de las policías. Lo anterior, sin olvidar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1º de la CPEUM:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Reitero que no es que haya una única forma de hacer las cosas ni mucho menos que tengan que ser a mi manera o al modo mío. Sin embargo, el diseño debe ser compatible con los principios, ya consagrados en nuestra Constitución, incluidos los derechos humanos y la dignidad de las personas. Al respecto, me permito evocar que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, el cual tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno (artículo 39). Así, el pueblo mexicano no solamente ha constituido una República

representativa, democrática, laica y federal (artículo 40) sino además ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores (artículo 41, primer párrafo). De esta forma, ha consagrado que el Supremo Poder de la Federación está dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49, primer párrafo) y que ha depositado este último en la SCJN, entre otros juzgados y tribunales (Artículo 94, primer párrafo).

### III

En lo referente al tema que nos ocupa en la mesa, *i.e.*, la integración de la SCJN, invocamos algunas de las cuestiones contenidas en la iniciativa:

- 1) Reducir el número de integrantes de la SCJN, de once a nueve (artículo 94, tercer párrafo). Lo cual no es problemático, pero habrá que ver si en este caso menos, es más.
- 2) Eliminar el funcionamiento en Salas para que solamente funcione en Pleno (artículo 94, tercer párrafo). De igual forma, no es problemático, pero habrá que ver si en este caso también menos, es más.
- 3) Reducir —como consecuencia de 1 y 2— el número de votos requeridos para que las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno sean obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, de ocho a seis (artículo 94, décimo segundo párrafo). Esto tampoco es problemático y curiosamente representa una reducción del 72.72% al 66.66%, con lo cual parecería facilitar alcanzar el umbral requerido.
- 4) Reducir el encargo de 15 años a 12 años (artículo 94, décimo cuarto párrafo). Tampoco es problemático. Sin embargo, no es necesario —como lo prevé el Artículo Transitorio Tercero de la Iniciativa— que la duración tenga que ser de ocho, once y catorce años, para propiciar una renovación escalonada y gradual. No sería más adecuado: ¿nueve, doce y quince años? Al respecto, me gustaría sugerir que, en el caso, de reducir a nueve el número de ministros, lo más sensato sería que duraran nueve años y, en consecuencia, su renovación sería escalonada y gradual.
- 5) Incluir dentro de las limitaciones para ocupar el cargo de ministro o ministra el no haber ocupado una magistratura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 95). En algún momento, en un sector de la academia, había cierto consenso en torno a que el impedimento incluyera también a quienes habían sido integrantes del Consejo de la Judicatura.<sup>3</sup> Ahora, me pregunto: ¿Y las personas integrantes del eventual Tribunal de Disciplina Judicial y del Órgano de Administración Judicial, no tendrían que estar impedidas?

<sup>3</sup> Ver Héctor Fix Fierro (coord.), *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018, pp. 43-45.

- 6) Modificar el sistema de designación-nombramiento de quienes sean integrantes de la SCJN, a partir del mecanismo actual —es decir, de ternas propuestas por quien sea titular del Poder Ejecutivo Federal y con el voto de las dos terceras partes del Senado, e incluso a su designación directa por parte del ejecutivo en caso de rechazar las dos primeras ternas— a su elección mediante voto popular directo y secreto (artículo 96). Considero que en este punto también había un cierto consenso en contra del mecanismo actual, el cual en la práctica funcionaba como una especie de “ternas de uno” —con cuates ya preseleccionados— e intercambio de cuotas entre los dos principales de la coalición gobernante, conocida como PRIAN y que dio lugar al lema “Ni cuotas ni cuates”. La elección parecería no ser el problema, pero el procedimiento para la selección de las candidaturas hasta su elección si me resulta muy preocupante. Tan grave es una elección por el “dedazo” de una sola persona como por la “mano alzada” de todo el pueblo o de la mayoría calificada en el Senado.
- 7) Instrumentar el mecanismo para la elección de ministros y ministras —a diferencia de la elección de la totalidad de Tribunales y Juzgados, la cual también supone la posibilidad de contender por la reelección— si es viable sin comprometer necesariamente la independencia judicial, pues serían electos para uno único período. Ahora bien, el problema —como ya avanzamos— no es en sí la elección sino el paso previo, *i.e.*, la selección de las candidaturas, porque el procedimiento tal y como está previsto no garantiza un perfil imparcial e independiente, pues podría ser capturados por otros poderes públicos y privados (fácticos), al quedar sujetos a las promesas de campaña, a los compromisos partidistas, a los apoyos de uno u otro bando.

Aunado a todo lo anterior, hay un problema que podría descarrilar toda la reforma al realizar una “elección extraordinaria” —como lo prevé el Artículo Segundo Transitorio— y establecer que quienes están en funciones concluyan el período para el cual fueron designados antes de tiempo. En realidad, más que una conclusión anticipada sería y tendría efectos de una remoción, sin que haya causas ni procesos entablados en su contra. Lo cual podría lugar a la puesta en marcha de los controles tanto de constitucionalidad como de convencionalidad, sobre todo por vicios procedimentales.

#### IV

Antes de concluir, me gustaría recordar que, entre dos extremos los cuales pueden llegar a ser viciosos, siempre hay posturas intermedias, en principio virtuosas. Mi propuesta sería:

- 1) Evitar los dos extremos, ya sea dejar —la Constitución tal y como está— sin atender la problemática más amplia de la administración, impartición y procuración de justicia, así como corregir algunos de sus defectos, pues si los hay, de un lado; o aprobar —la iniciativa tal y como está— sin las adecuaciones pertinentes, pues si incurre en algunos excesos, del otro.

- 2) Optar por un mecanismo que garantice la participación del pueblo a través de las instituciones académicas, de las organizaciones profesionales y de la sociedad civil, en el proceso de selección de quienes serán ministros y ministras, a partir de la idoneidad de sus perfiles. Los cuales podrían incluir requisitos como contar con certificaciones, realizar exámenes, entre otras. Al respecto, me resulta preocupante que en la Iniciativa pretenda derogar el último párrafo del artículo 95, en vigor, el cual dispone:

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Por supuesto que estos estándares son abiertos, pero no por ello indeterminados sino determinables. Es más, el problema no es meramente cualitativo sino cuantitativo. Como país, nos faltan más personas juzgadoras, en las diferentes materias y para todos los ámbitos federal y local. Quienes somos justiciables tenemos derecho para que la justicia sea pronta y expedita, y que las personas juzgadoras sean independientes de otros poderes y no tengan que estar sujetos a los vaivenes de la política.

Mi alternativa a la propuesta concreta, contenida en la Iniciativa, respecto a la integración de la SCJN, sería nueve integrantes por nueve años (9x9), y para ello bastaría con o sin elecciones populares:

- 1) Dejar concluir el periodo de los dos primeros ministros sin proceder a renovar los espacios que dejan vacantes;
- 2) Renovar a los nueve integrantes restantes de la SCJN, conforme concluyan sus periodos, quienes actualmente la integran, con ello:
  - A) Las dos personas entrantes en diciembre de 2027, concluirían su período en 2036;
  - B) Las dos personas entrantes en diciembre de 2030, concluirían su periodo en 2039;
  - C) Las tres personas entrantes en diciembre de 2033, marzo de 2034 y diciembre de 2034, concluirán su período, una, en 2042, y las otras dos en 2043;
  - D) Las dos personas entrantes en diciembre de 2036 y 2038, concluirán su período en 2045 y 2047; y, así sucesivamente.

Finalmente, es imperativo explicitar que las personas juzgadoras deben estar caracterizadas por su independencia e imparcialidad para poder defender la Constitución al garantizar los derechos y al resolver los conflictos entre los demás órganos o poderes. Cabe reiterar que, a pesar de no ser electas o quizás, mejor dicho, precisamente por no serlo, pueden cumplir con sus funciones de estirpe democrática.

Asumen la representación de los justiciables y de sus intereses, tanto de la(s) mayoría(s) como de la(s) minoría(s), e inclusive de quienes están fuera o son marginados del proceso político. El poder judicial es democrático en la medida que garantiza a todos el acceso a una justicia pronta y expedita.