



# REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Año VIII. Núm. 14  
enero-junio 2022  
ISSN: 2448-6965

## Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación

R4546CECSCJN

Revista del Centro de Estudios Constitucionales / nota editorial Magistrada Ana María Ibarra Olguín ; presentación Ministro Arturo Zaldívar. -- Año 8, número 14 enero-junio 2022. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020-

1 recurso en línea (volúmenes ; 24 cm.).

Semestral

Material disponible solamente en PDF.

ISSN 2448-6965

1. Derecho constitucional – Doctrina – Publicaciones periódicas – México 2. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Estudio de casos 3. Administración de justicia 4. Normas constitucionales 5. Tribunal constitucional 6. Cultura jurídica I. Ibarra Olguín, Ana María, editor II. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, 1959- , escritor de presentación III. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Año VIII, Núm. 14, enero-junio 2022, es una publicación semestral editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Avenida José María Pino Suárez núm. 2, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06060, Tel. 55-4113-1000, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), [aibarrao@mail.scjn.gob.mx](mailto:aibarrao@mail.scjn.gob.mx). Editor responsable: Ana María Ibarra Olguín. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2015-092411204900-102. ISSN: 2448-6965; otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título en trámite. Certificado de Licitud de Contenido en trámite.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



# **REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

Año VIII. Núm. 14  
enero-junio 2022

## **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Ministro Arturo Zaldívar  
*Presidente*

### **Primera Sala**

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat  
*Presidenta*

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

### **Segunda Sala**

Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
*Presidenta*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministra Loretta Ortiz Ahlf  
Ministro Alberto Pérez Dayán

### **Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Ana María Ibarra Olguín  
*Directora General*

**Directorio editorial de la  
Revista del Centro de Estudios Constitucionales**

Ana María Ibarra Olgún  
*Directora General*

Alejandra Martínez Verástegui  
*Coordinadora editorial de la Revista*

Guadalupe Ramírez Reséndiz  
Grizel Robles Cárdenas  
*Asistentes editoriales*

**Consejo editorial académico**

Bruce Ackerman (Universidad de Yale, Estados Unidos), Amalia Amaya (IIF-UNAM, México), Arturo Bárcena Zubieta (SCJN, México), Carlos Bernal Pulido (Corte Constitucional de Colombia), Jorge Arturo Cerdio Herrán (ITAM, México), Laura Clérico (Universidad de Buenos Aires, Argentina), Juan Antonio Cruz Parcero (UNAM, México), Luis María Díez-Pícazo Giménez (Tribunal Supremo de España), Jordi Ferrer Beltrán (Universidad de Girona, España), Eduardo Ferrer Mac-Gregor (UNAM, México), Víctor Ferreres Comella (Universidad Pompeu Fabra, España), Marina Gascón Abellán (Universidad de Castilla-La Mancha, España), Juan Luis González Alcántara Carrancá (SCJN, México), Carlos Lema Añón (Universidad Carlos III de Madrid, España), Gloria Patricia Lopera Mesa (Universidad de Florida, Estados Unidos), Luis López Guerra (Universidad Carlos III de Madrid, España), Ana Laura Magaloni Kerpel (CIDE, México), Mariela Morales Antoniazzi (Instituto Max Planck, Alemania), Roberto Saba (Universidad de Palermo, Italia), Pedro Salazar Ugarte (UNAM, México), Rubén Sánchez Gil (Universidad Autónoma de Yucatán, México), Frederick Schauer (Universidad de Virginia, Estados Unidos), Rodrigo Uprimny Yepes (DeJusticia, Colombia), Armin von Bogdandy (Instituto Max Planck, Alemania), Arturo Zaldívar (SCJN, México).



---

# CONTENIDO

---

Nota editorial	IX
Presentación	XV

## **Pensamiento Constitucional**

<i>La reforma a la justicia federal</i> Arturo Guerrero Zazueta	3
<i>La corte mexicana como tribunal constitucional: 30 años de evolución</i> Fabiana Estrada Tena	45
<i>Oportunidades y retos del servicio de defensoría pública: un ejercicio comparado</i> Lilia Mónica López Benítez	87
<i>El acceso a la justicia a la luz de la nueva carrera judicial</i> Loretta Ortiz Ahlf	121

*Reforma judicial del Poder Judicial  
de la Federación. Bases para una  
nueva carrera judicial*  
Sergio Javier Molina Martínez 165

*Igualdad sustantiva de género:  
de las políticas públicas a la  
reforma judicial de 2021*  
Alejandra Daniela Spitalier Peña 215

### **Trayectorias Constitucionales**

*La paridad de género en el  
Poder Judicial de la Federación*  
Adriana Leticia Campuzano Gallegos 257

*La reforma judicial de 2021,  
una mirada hacia las mujeres*  
Marisol Castañeda Pérez 307

*Reflexiones sobre los retos y potencialidades  
de la Escuela Federal de Formación Judicial  
en la consolidación de la carrera judicial*  
Set Leonel López Gianopoulos 323

*La reforma judicial y el fortalecimiento  
del Instituto Federal de Defensoría Pública*  
Netzaí Sandoval Ballesteros  
Sergio Hernández Ramírez 341

### **Reseña**

*¿Los mexicanos realmente gozamos  
del derecho de acceso a la justicia?*  
Reseña de la obra Sandoval Ballesteros, Netzaí  
(Tirant lo Blanch, 2021),  
*La lentitud en la (in)justicia. Inejecución  
de sentencias y derechos humanos*  
Ana Paula Alanis Pla 389



---

# NOTA EDITORIAL

---

El número 14 de la *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* marca la conclusión de una etapa. Durante cuatro años he tenido el enorme privilegio no sólo de dirigir el Centro de Estudios Constitucionales, sino también de acompañar la reflexión crítica y profunda de todas las personas que durante este tiempo aportaron su experiencia y sus conocimientos para fortalecer el pensamiento constitucional en nuestro país y, de paso, para consolidar esta revista como un referente para el abordaje y la discusión de temas tan relevantes para el constitucionalismo actual y comparado.

A lo largo de estos cuatro años, la *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* ha centrado sus reflexiones en el análisis y la discusión de los fenómenos más relevantes que han impactado tanto la estructura como el funcionamiento de nuestro sistema jurídico. Sus páginas han estado orientadas a examinar –muchas veces de manera crítica, pero siempre responsable– el impacto que diversos cambios normativos han producido en los modelos de impartición de justicia, así como a promover la importancia de que los derechos humanos y la igualdad se conviertan en auténticas bases para el desarrollo de un modelo de justicia

sensible, equitativo y consciente de las dificultades que condicionan a nuestra sociedad actual.

En esta tesitura, el número 14 de la revista se orienta a discutir una de las reformas más relevantes que ha experimentado nuestro sistema de justicia en los últimos 25 años. La reforma judicial de 2021 representa un aporte fundamental que contribuye a dar una forma renovada a la manera de impartir justicia y de aproximarnos a la función judicial en un Estado constitucional. Sus piezas representan las bases que permitirán hacer de nuestro sistema de justicia uno mucho más sólido, eficaz y confiable para las generaciones futuras y presentes.

En el primero de los textos que integran la sección "Pensamiento constitucional", Arturo Guerrero Zazueta ofrece una reflexión profunda sobre el significado de la reforma judicial de 2021. Desde un enfoque institucional –pero también desde la posición de un actor que ha participado en primer plano de su diseño e implementación–, expone la manera en que esta reforma se inserta como un eslabón más de una cadena de transformaciones orientada únicamente al fortalecimiento del sistema de justicia constitucional en México. Señala que, lejos de ser una transformación de ruptura, la reforma de 2021 representa una transformación enfocada en el fortalecimiento y la continuidad institucional de uno de los poderes del Estado mexicano encargado, preponderantemente, de la garantía de los derechos e intereses de las personas. Su análisis, no obstante, dedica mayor profundidad a uno de los cambios más trascendentales en la manera de impartir justicia: la adopción del sistema de precedentes. Con ello, afirma el autor, la Corte será capaz de encarar con auténtico rigor e independencia los retos constitucionales más relevantes para la vida nacional de nuestro país.

Por otro lado, la magistrada Fabiana Estrada aporta una serie de reflexiones que permiten comprender la trayectoria que el Poder Judicial de la Federación ha recorrido durante los últimos años. Como parte de su análisis, reconoce que el de hoy es un Poder Judicial fuerte, comprometido y responsable no sólo con sus decisiones, sino también con la interpretación que hace de la Constitución y con la salvaguarda de los derechos de todas las personas. También da cuenta de que ese camino no ha sido sencillo, pues ha supuesto la necesidad de realizar

ajustes estructurales a nuestra legislación, de incorporar mecanismos sólidos de control constitucional, así como de asegurar la plena independencia del Poder Judicial de otros poderes, con el objetivo de asegurar una estabilidad democrática a través del fortalecimiento de las instituciones.

Como parte de los cambios derivados de la reforma judicial, Lilia Mónica López Benítez, consejera de la Judicatura Federal, realiza un interesante y detallado estudio comparado de una de las instituciones fundamentales para garantizar el acceso a la justicia en nuestro país: el Instituto Federal de Defensoría Pública. Afirma que pese al relevante fortalecimiento que el Instituto experimentó con la reforma de 2021, valdría la pena imaginar la posibilidad de que éste –en el futuro– pueda actuar en el marco de un modelo híbrido más cercano a aquel que se implementa en Francia. El texto en cuestión da cuenta de que, en aquel país, la defensa jurídica que provee el Estado no se da a través de servidores públicos, sino de profesionistas del derecho que lo ejercen de manera independiente o colectiva y a quienes el Estado cubre los honorarios devengados.

En otra de las facetas que abarca la reforma judicial, la ministra Loretta Ortiz Ahlf expone de manera elocuente y articulada la relevancia que desde el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos supone asegurar el desarrollo y fortalecimiento de la carrera judicial en nuestro país. De acuerdo con la ministra, el acceso a la justicia constituye un derecho de especial relevancia para la vida pública y democrática de una sociedad, razón por la cual resulta esencial que las personas encargadas de impartir justicia no solamente posean las habilidades y los conocimientos necesarios, sino también todas las garantías de independencia e inamovilidad que promueven el adecuado ejercicio de sus funciones constitucionales. De igual forma, señala que a pesar de ser una de las más importantes en los últimos 25 años, la reforma judicial de 2021 es sólo uno de los primeros pasos que se deben adoptar para transformar de manera positiva el acceso a la justicia y hacer de éste un derecho plenamente efectivo en beneficio de la sociedad.

Sobre este mismo tema, pero desde una perspectiva distinta, Sergio Javier Molina Martínez, consejero de la Judicatura Federal, centra su atención en el fortalecimiento

de la carrera judicial. En un texto que sintetiza de manera clara e inteligible el contenido de la reforma y los cambios normativos e institucionales que trajo consigo, analiza la manera en que la actividad jurisdiccional de nuestro país se ver fortalecida a través del establecimiento de un modelo de ingreso, promoción, evaluación, permanencia y separación que fomenta, por un lado, la certeza jurídica de las operadoras y los operadores de justicia, pero también la adecuada protección constitucional de los derechos humanos de todas las personas. A juicio del consejero, sólo una carrera judicial sólida y bien formada es capaz de responder con dignidad y calidad a las exigencias de justicia de la sociedad mexicana.

El fortalecimiento de la actividad judicial no puede descansar únicamente en la modificación de marcos normativos. Por el contrario, requiere también de una sincera voluntad política, así como de un sólido compromiso institucional para transformar los escenarios de desigualdad que aún permean a la justicia en nuestro país. Sobre esta premisa, Alejandra Daniela Spitalier Peña da cuenta de las estrategias que durante los últimos cuatro años se diseñaron y adoptaron desde la presidencia del ministro de la Suprema Corte, Arturo Zaldívar, para paliar, precisamente, los contextos de discriminación en contra de las mujeres dentro de la función judicial. En su contribución, no sólo comparte el diagnóstico surgido en 2019 sobre la situación al interior del Poder Judicial Federal, sino que su análisis permite comprender que, tan sólo en cuatro años, las políticas y medidas adoptadas desde la presidencia de la Corte y el Consejo de la Judicatura fueron capaces de asegurar importantes transformaciones que, sin duda, abren la puerta a la posibilidad de construir y mantener un Poder Judicial federal más igualitario, respetuoso e incluyente en favor de las mujeres.

En este número de la revista, la sección "Trayectorias constitucionales" incorpora las voces de quienes tienen en sus manos la responsabilidad no sólo de impartir justicia, sino también de implementar la reforma judicial de 2021. Las juezas y los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, así como quienes dedican sus esfuerzos a defender legalmente a las personas más desfavorecidas, se encuentran en la primera línea de instrumentación de esta reforma y son, probablemente, a quienes sus efectos interpelan en mayor medida. De ahí que desde el Centro de Estudios Constitucionales consideramos crucial escucharles

y conocer sus impresiones sobre las posibilidades y retos que este cambio constitucional plantea para la justicia en nuestro país.

Las magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Marisol Castañeda Pérez abren esta sección con dos interesantes textos que abordan la importancia que guarda la paridad de género en el Poder Judicial de la Federación. Ambas ofrecen un diagnóstico bastante completo de la representación de las mujeres en el Poder Judicial federal. Con datos y cifras actualizadas, explican cómo es que, a la fecha, aunque las mujeres nos encontramos proporcionalmente representadas en relación con los hombres dentro del Poder Judicial federal, las posiciones para la toma de decisiones siguen siendo ocupadas primordialmente por hombres. Uno de los aspectos más interesantes que presentan ambos textos es que las autoras desarrollan un análisis detallado sobre las causas y razones que de manera histórica han influido en el sostenimiento y la reproducción de este escenario de desventaja en perjuicio de las mujeres, y expresan su confianza en que la reciente reforma judicial sea capaz de modificar en alguna medida este panorama.

Para analizar los retos y potencialidades de la renovada carrera judicial, el magistrado Set Leonel López Gianopoulos dedica su contribución a delinear el pasado y presente de la formación de juezas y jueces federales en nuestro país. Explica que los procesos de ingreso y permanencia en el ámbito judicial federal han evolucionado de manera positiva al pasar de mecanismos de designación opacos y clientelares a procesos de nombramiento mucho más transparentes y abiertos. En el tránsito de esta trayectoria, el autor destaca la relevancia de contar con la Escuela Federal de Formación Judicial no sólo como una institución enfocada en la capacitación de funcionarias y funcionarios judiciales, sino también como una instancia articuladora de diálogo y liderazgo en beneficio de una impartición de justicia más sólida, responsable y comprometida con la ciudadanía.

Netzaí Sandoval Ballesteros y Sergio Hernández Ramírez cierran la sección con un texto que expone la nueva estructura del Instituto Federal de Defensoría Pública. Desde su perspectiva, el acceso a la justicia constituye un derecho humano al que todas las personas deben tener acceso sin importar sus condiciones materiales

o económicas. Al identificar la relación que suele existir entre pobreza e injusticia, los autores resaltan la importancia de que el sistema de justicia mexicano cuente con una institución eficaz y confiable que pueda representar de manera responsable y profesional los intereses y derechos de quienes menos tienen.

El último texto de este número de la revista es la reseña que Ana Paula Alanis Pla realizó de la obra *La lentitud en la (in)justicia. Inejecución de sentencias y derechos humanos*, de la autoría de Netzaí Sandoval. En un análisis que resalta los aspectos más relevantes de la obra, se desarrolla la perspectiva asumida por el autor frente a un fenómeno complejo que, de manera desafortunada, forma parte de nuestra realidad judicial: la inejecución de sentencias. En la reseña, la autora resalta la naturaleza compleja de ese fenómeno y las posibles implicaciones que puede tener para la vigencia de los derechos humanos, y de manera clara y con un lenguaje accesible invita a la lectura de la obra, que abonará a la mirada crítica de las lectoras y los lectores.

Agradezco infinitamente la aportación comprometida de las autoras y los autores de este número, pero también de las personas dictaminadoras y de quienes integran el Consejo Editorial de la revista, quienes durante estos cuatro años inspiraron un diálogo abierto, sensato e interdisciplinario gracias al cual ha sido posible construir, entender y aproximarnos al derecho constitucional mexicano desde una visión de vanguardia. Estoy segura de que sus aportaciones serán un motor para la generación de propuestas y soluciones que, desde el derecho, podrán contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas y al mejoramiento de nuestras condiciones sociales de convivencia.

Magistrada Ana María Ibarra Olguín  
*Directora General del Centro de Estudios Constitucionales  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

---

# PRESENTACIÓN

---

La labor del Poder Judicial de la Federación ha tenido gran relevancia en la construcción del estado derecho en nuestro país. Su función resulta esencial para la vida democrática, pero también para la defensa y materialización de nuestra Constitución y sus derechos. A lo largo de toda su historia, el Poder Judicial Federal, y las instituciones que lo conforman, han hecho frente a importantes retos y han encarado contextos políticos y sociales de alta polarización que a la postre han contribuido a su fortalecimiento.

Así, puede decirse que en lo que se refiere a la estabilidad institucional del Poder Judicial de la Federación hemos dado pasos importantes y hemos conseguido resultados positivos. Sin embargo, una adecuada impartición de justicia no descansa exclusivamente en la fortaleza de sus instituciones, sino también en las y prácticas y habilidades empleadas por las y los operadores jurídicos que hacen parte del sistema judicial. Desde que asumí la Presidencia de la Corte, sostuve la necesidad de transformar nuestro modelo de impartición de justicia, pero también la posibilidad de lograrlo. Entendí que las condiciones y necesidades actuales de la sociedad mexicana exigían de las y los jueces una

visión renovada y una serie de habilidades que les colocaran a la altura de las condiciones particulares por las que atraviesa el país. Necesitábamos un Poder Judicial fuerte, accesible, cercano a las personas y comprometido con los derechos humanos de todas y todos. Había que seguir escribiendo la historia del Poder Judicial Federal para lograr una justicia más humana, efectiva y cercana a las personas.

Desde luego, este reto se inscribe en un proceso de fortalecimiento institucional que inicia muchos atrás. La reforma constitucional de 1994 marcó un parteaguas en este sentido. En el marco de un contexto político y económico sumamente complejo, y frente al surgimiento de nuevas condiciones democráticas, la estructura de las instituciones judiciales cimbró frente a cambios dirigidos a su diseño, organización y funcionamiento técnico. La reforma constitucional de 1994 no sólo reestructuró orgánicamente a la Suprema Corte, sino que consolidó el modelo judicial mexicano a través de la creación del Consejo de la Judicatura Federal. El objetivo era relativamente claro: consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un auténtico tribunal constitucional dotado de la estructura, los recursos y las habilidades para ejercer su función constitucional, pero también hacer de ella un órgano de Estado abierto a un permanente diálogo y escrutinio público.

Esta reforma fue fundamental para asegurar que el Poder Judicial Federal transitara por la accidentada historia nacional de finales del siglo XX. Con las nuevas encomiendas y las reforzadas herramientas legales a su alcance, el Poder Judicial fue capaz de dirimir importantes conflictos políticos comúnmente suscitados entre distintos órganos y poderes de gobierno. No obstante, un tribunal constitucional no es sólo un árbitro o mediador del conflicto político, sino que es también un órgano de Estado capaz de impulsar agendas institucionales que contribuyan al fortalecimiento de las bases judiciales, pero sobre todo de aquellas que defienden y consagran nuestra historia de lucha democrática.

Hoy por hoy nuestro contexto nacional es distinto. Los desafíos que se presentan a la judicatura deben centrarse en la defensa de los derechos de todas las personas. El aumento de la desigualdad, la expansión del crimen organizado, el



recrudescimiento de las violencias cometidas en contra de las mujeres, el avance de políticas punitivistas que tienden más al encarcelamiento y menos a la reinserción, la sofisticación de las tecnologías y el alza de las violaciones a derechos humanos –entre otros fenómenos– dieron cuenta de la necesidad de mirar al ciudadano y defender la agenda de los derechos humanos.

Desde la Corte, y especialmente desde su Presidencia, no era posible ni sostenible mantenerse inmutable e indiferente ante tan apremiante realidad. Como ha sido característico de su historia, el Poder Judicial Federal debía adaptarse una vez más para responder a las nuevas exigencias de justicia, de igualdad y de derechos de la sociedad mexicana. El reto esta vez no era el de sentar las bases de una nueva estructura judicial –como lo fue en 1994– sino el de incentivar una transformación positiva de la manera de impartir justicia en nuestro país. Es decir, ya no era cuestión de incidir sólo en el diseño estructural de la función judicial, sino también de influir en el ámbito subjetivo y agencial de quienes desde distintas posiciones contribuyen al aseguramiento de nuestra justicia constitucional.

Si la justicia es un servicio público, por naturaleza, ésta debe ser accesible, sencilla y efectiva para todas las personas. Es decir, debe ser una realidad no sólo para quienes tienen las posibilidades y recursos para acceder a ella, sino especialmente para quienes no tienen las mismas oportunidades ni los mismos recursos. La justicia en nuestro país debía dejar de ser una justicia selectiva y de élites, para convertirse en una justicia popular sensible a las necesidades y características no sólo de unos pocos, sino de los que *pocos* que en realidad son muchos y de los que menos tienen.

Con este horizonte de frente, desde la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidimos proponer e impulsar una reforma judicial que atendiera de manera concreta y efectiva estas nuevas condiciones socio institucionales. Decidimos fortalecer no sólo a las instituciones, sino más importante aún a quienes hacen y operan tales instituciones. Así, por ejemplo, reorientamos la función del Instituto Federal de la Defensoría Pública para que la defensa legal pública en nuestro país sea auténticamente democrática y no se deje a

nadie fuera del juego de la justicia. También reorientamos y actualizamos la carrera judicial para que ésta no responda a los intereses de unos pocos, sino a los intereses sociales y constitucionales de una sociedad democrática. Comenzamos también a desmontar prácticas anquilosadas que tendían a la exclusión de las mujeres e intentemos sentar las bases para construir un Poder Judicial Federal más fuerte, sensible e igualitario. Y de forma muy importante, se dotaron de mecanismos institucionales a la Suprema Corte para que sus decisiones, votadas por mayoría calificada, sean obligatorias para todo el poder judicial. No podíamos seguir retrasando la eficacia de los derechos humanos.

Todos estos cambios son ampliamente analizados en el presente número de la Revista del Centro de Estudios Constitucionales. A lo largo de las páginas que conforman a esta entrega, las y los lectores podrán conocer desde distintas aristas y perspectivas los impactos que esta Reforma ha comenzado a generar. Aunque aún es pronto para adelantar opiniones concluyentes sobre sus impactos definitivos, creo firmemente que su promulgación e implementación son ya trascendentales para nuestra historia y nuestra cultura constitucional. Sirvan estas ideas, así como las reflexiones aportadas por las y los autores en este número, para continuar trazando las rutas de la justicia mexicana en un escenario global y local cada vez más polarizado que exige de las y los jueces un compromiso serio y responsable por la defensa de una independencia judicial al servicio de la pluralidad, los derechos y la democracia sustantiva.

Ministro Arturo Zaldívar  
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*

---

**PENSAMIENTO  
CONSTITUCIONAL**

---



# La reforma a la justicia federal

---

## *Reform of the federal justice system*

ARTURO GUERRERO ZAZUETA\*

### Resumen

En este artículo se explican los cambios más relevantes que introduce la reforma judicial en el sistema jurídico mexicano, así como las razones por las cuales estas modificaciones constitucionales y legales tienen la potencialidad de generar un gran impacto en nuestro sistema jurídico. Estas ideas se presentan a partir del análisis de cuatro áreas: (1) las reformas a la justicia constitucional; (2) fortalecimiento a las facultades regulatorias del CJF; (3) reformas a la carrera judicial; y (4) las reformas a la estructura orgánica.

---

\* Es Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Es abogado por la Escuela Libre de Derecho y máster en argumentación jurídica por la Universidad de Alicante. Fue abogado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos; consultor de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Director General Adjunto de Derechos Humanos de la Asesoría Jurídica Federal en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y Secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente es profesor titular de Decisiones relevantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la maestría en Derecho Constitucional, y de Derechos Humanos en el Diplomado en Derecho Penal, ambas dentro de la Escuela Libre de Derecho.

**Palabras clave:**

Reforma a la justicia federal; sistema de precedentes; selección de casos; carrera judicial; defensoría pública, adscripciones, paridad de género; combate al nepotismo; combate a la corrupción.

**Abstract**

This article explains the most relevant changes introduced by the judicial reform in the Mexican legal system, as well as the reasons why these constitutional and legal modifications have the potential to generate a great impact on our legal system. These ideas are presented from the analysis of four areas: (1) reforms to constitutional justice; (2) strengthening the regulatory powers of the CJF; (3) reforms to the judicial career; and (4) reforms to the organizational structure.

**Keywords**

Reform of the federal justice system; system of precedents; case selection; judicial career; public defender, appointments, gender parity; nepotism; corruption.

## Introducción

Mucho se ha dicho y escrito sobre la llama "Reforma Judicial" que, a nivel constitucional, entró en vigor el 12 de marzo de 2021. No obstante, me parece que cualquier análisis sobre el tema debe reparar en una cuestión preliminar: la trascendencia de una reforma y su lugar dentro de nuestra historia reciente no puede juzgarse, al menos no completamente, sin atender a su impacto real, entendido a partir de resultados medibles y comparables.

Por ello, creo que cualquier pronunciamiento en términos absolutos debe ser tomado con reservas.

De entrada, la Reforma Judicial es atípica en nuestra cultura jurídica desde un doble enfoque. Primero, porque muchas enmiendas constitucionales prometen transformaciones absolutas a partir de un plumazo o de una suerte de resultado mágico de su sola entrada en vigor. Segundo, porque en este afán por lograr resultados inmediatos, muchas reformas suelen considerarse de gran calado sólo

cuando aparecen o desaparecen instituciones, o cuando transforman su conformación. Éste no es el caso.

El Poder Judicial de la Federación (PJF) ha enfrentado múltiples cambios, pero considero que en nuestra historia reciente hay tres *intentos* –que ya veremos su traducción en *realidades*– que destacan por su pretensión de impactar de manera decisiva la impartición de justicia a nivel federal.

El primer intento fue la reforma constitucional de 1994, mediante la cual se pretendió consagrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, Corte o Suprema Corte) como un auténtico tribunal constitucional, a la vez que creó al Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como órgano de gobierno judicial. Hoy nadie discute el papel de la SCJN como Tribunal Constitucional, pero, curiosamente, pasaron muchos años desde aquel lejano 1994 para que esto fuera así. En el caso del CJF, el cambio fue inmediato en cuanto a la creación de la institución, pero su consolidación llevó muchos años más.

El segundo intento fueron las reformas constitucionales de 2011 sobre amparo y derechos humanos. La primera procuró retomar el carácter ciudadano y ágil de un juicio de amparo cooptado por tecnicismos y formalismos al punto de volverse acartonado y profundamente elitista, mientras que la segunda buscó re-materializar un texto constitucional plagado de reformas regresivas<sup>1</sup> que habían minado el alcance de muchos derechos. Si hoy revisamos el contenido de las sentencias que emiten los órganos del PJF, si escuchamos las clases que imparten quienes lo integran, o si seguimos un debate en la SCJN, encontraremos múltiples referencias a derechos humanos y a estándares internacionales, pero ya han pasado 11 años desde que entró en vigor esta enmienda constitucional. Recordemos los meses y años inmediatos posteriores a dicho momento, y lo

---

<sup>1</sup> Sin ir más lejos, pensemos en la reforma de 2008 mediante la cual se modernizó la justicia penal a partir de un modelo profundamente garantista, que, en un sentido completamente opuesto, consagró figuras como el arraigo, la prisión preventiva oficiosa y la extinción de dominio, que operaron como una especie de "contra reforma a los derechos humanos".

cierto es que las primeras reacciones fueron mayoritariamente de escepticismo y una crítica que tildaba a la reforma de "retórica".

Tras un intento por transformar la justicia constitucional y profesionalizar el gobierno judicial, y otro por construir un auténtico bloque de constitucionalidad<sup>2</sup> y renovar el mecanismo diseñado para tutelar los derechos humanos contenidos en él, la reforma de 2021 intentó avanzar con los ajustes que hacían falta para que las primeras dos reformas terminaran de materializarse.

Insisto en hablar de *intentos* porque la experiencia me dice que cada gran proceso de reforma constitucional a la justicia federal ha partido, precisamente, de intenciones claras que, con el tiempo y muchos esfuerzos institucionales, han reclamado su lugar como realidades.

En este contexto, la Reforma Judicial es todo menos espectacular o, por decirlo de forma aún más coloquial, resulta "poco taquillera", pues resulta menos un ejercicio de *reingeniería constitucional* que uno de *plomaría institucional*.

No se trata de refundar las instituciones, ni de promesas grandilocuentes. Tampoco se trata de descubrir el hilo negro en los modelos de justicia. La reforma asume que el problema no está en el diseño institucional. Nuestra Constitución reconoce suficientes garantías de independencia y, aunque siempre hay cuestiones perfectibles, nuestro esquema está ajustado al de países con una exitosa democracia y justicia constitucional. Por esa razón, la reforma parte de la base de que no se debe empezar de cero, sino que es mejor nutrirnos de la experiencia y el camino avanzado desde 1994, cuando México apostó por una auténtica justicia constitucional.

Lo anterior no significa que los cambios que se introducen al sistema jurídico sean superficiales. Por el contrario, se modificó lo más profundo de la realidad institucional y se hicieron cambios que, con una debida implementación, tendrán un impacto duradero y trascendente en la realidad de los tribunales federales.

---

<sup>2</sup> Aunque el término sigue generando algo de polémica, me parece importante empezar a reivindicarlo. (Guerrero Zazueta, 2015).



Desde una perspectiva estrictamente formal, los cambios constitucionales y legislativos que se llevaron a cabo con la reforma judicial son los siguientes:<sup>3</sup> (i) se modificaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución, relativas al Poder Judicial de la Federación;<sup>4</sup> (ii) se expidió una nueva la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; (iii) se expidió una nueva Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; (iv) se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; (v) se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública; (vi) se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Amparo; (vii) se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución; y (viii) se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>5</sup>

En este artículo explicaré los cambios más relevantes que introduce la reforma judicial en el sistema jurídico mexicano, así como las razones por las cuales considero que estas modificaciones constitucionales y legales tienen la potencialidad de generar un gran impacto en nuestro sistema jurídico. Para ello, presentaré estas ideas a partir del análisis de cuatro áreas: (1) las reformas a la justicia constitucional; (2) fortalecimiento a las facultades regulatorias del CJF; (3) reformas a la carrera judicial; y (4) las reformas a la estructura orgánica.

---

<sup>3</sup> Se pueden consultar los documentos que forman parte del marco normativo de la Reforma Judicial, así como otros documentos de interés, las publicaciones de los decretos correspondientes en el Diario Oficial de la Federación y el proyecto de original de reforma: <https://www.reformajudicial.gob.mx/secciones/documentos/>

En la siguiente liga se pueden encontrar cuadros comparativos entre las normas anteriores a la reforma y los cambios constitucionales y legislativos que se realizaron: [https://www.reformajudicial.gob.mx/pdf/documentos/comparativa\\_reforma\\_judicial.pdf](https://www.reformajudicial.gob.mx/pdf/documentos/comparativa_reforma_judicial.pdf)

<sup>4</sup> El Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación se encuentra en la siguiente liga: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021#gsc.tab=0)

<sup>5</sup> El Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles se encuentra disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5620467&fecha=07/06/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620467&fecha=07/06/2021#gsc.tab=0)

## 1. Las reformas a la justicia constitucional

A partir de la reforma de 1994, la Suprema Corte dejó de ser un poder secundario. Además, desde que inició la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación (con la reforma constitucional de 2011), la Suprema Corte ha tomado un protagonismo inédito. En la actualidad, discusiones tan importantes como la despenalización de la marihuana, el aborto, el matrimonio igualitario o la prisión preventiva oficiosa se tienen en términos constitucionales y parten de los criterios de la SCJN como referente obligado.

No obstante, un Estado de derecho exige una doctrina constitucional consistente y coherente que dé pautas a las que deben atenerse todas las autoridades. La principal labor de un tribunal constitucional no es resolver todos los casos, ni siquiera todos los casos discutibles o difíciles –para eso existen juezas y jueces con capacidad para hacerlo–; su función debe ser generar una doctrina constitucional que establezca pautas que guíen la conducta de todas las autoridades judiciales del país y que, eventualmente, tengan el alcance de impactar el debate público.

La reforma busca eliminar los obstáculos que han impedido que se genere esta doctrina y que tenga la coherencia y consistencia que se necesita. Así, se modifica el sistema de jurisprudencias para la Suprema Corte y se consolidan sus competencias para que se enfoque en cuestiones constitucionales.

### 1.1. La Suprema Corte avanza hacia un sistema de precedentes

Desde 1870, con la creación del Semanario Judicial de la Federación (Chávez Padrón, 1990), el PJF difunde sus criterios a través de un sistema de tesis y de jurisprudencias. Lo anterior significa que en México se hacen *tesis* de los criterios judiciales, las cuales son un resumen que refleja de manera abstracta la resolución del tribunal. Por otro lado, no todos los criterios son obligatorios, pues sólo algunos tribunales bajo ciertos requisitos pueden emitir *jurisprudencias*, entendidas como criterios que alcanzan un carácter de obligatoriedad.

En efecto, antes de la reforma se podía generar jurisprudencia por reiteración de criterios, por contradicción o por sustitución.<sup>6</sup> Este sistema ha generado muchos problemas, de entrada, porque como las tesis no siempre reflejan los hechos, muchas veces se aplican los criterios a casos que no son análogos, e, incluso, en ocasiones la abstracción termina desvirtuando lo realmente resuelto. Además, como se necesitan cinco precedentes para generar una jurisprudencia por reiteración, muchos criterios nunca se hacen jurisprudencia y, por lo tanto, no son obligatorios.

En el contexto descrito, podía suceder que la Suprema Corte resolviera un caso paradigmático, incluso por unanimidad, y que los órganos jurisdiccionales inferiores no estuvieran obligados a seguir su precedente. Lo anterior, obligaba a que se tuviera que volver a litigar todo el asunto hasta llegar a la Suprema Corte, con todos los costos y dificultades que eso implicaba para las partes. En este escenario, las personas justiciables no podían tener certeza de que sus derechos serían protegidos. De hecho, existía la posibilidad de que el asunto se quedara en órganos jurisdiccionales que podían ignorar el criterio de nuestro más alto tribunal. Este sistema minaba la legitimación de la Suprema Corte hacia el exterior, al dificultar que la ciudadanía pudiera exigir que se aplicaran sus criterios.

En contraste, en la mayoría de los sistemas de precedentes del mundo, todas las decisiones judiciales de las Altas Cortes que resuelven alguna cuestión de derecho son consideradas como parámetro normativo en la resolución de casos similares (Magaloni Kerpel, 2001, p. 31), lo que exige que cada decisión judicial sea congruente con las resoluciones previas dictadas en casos similares por el mismo tribunal (precedente horizontal) o por sus superiores (precedente vertical) ((Magaloni Kerpel, 2001, pp. 30-31).

---

<sup>6</sup> La jurisprudencia por reiteración se crea cuando los tribunales colegiados o la Suprema Corte establecen el mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría calificada. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte, entre los plenos de circuito o entre los tribunales colegiados de circuito. Por último, la jurisprudencia por sustitución se establece cuando el órgano que emitió una jurisprudencia la modifica a solicitud de los tribunales colegiados o los plenos de circuito.

En primer término, la reforma elimina el sistema de creación de jurisprudencia por reiteración para la Suprema Corte y se sientan las bases para el tránsito a un sistema de precedentes. Estos cambios son de tal trascendencia que, para responder a ellos, el 1 de mayo de 2021 el Pleno de la SCJN emitió un acuerdo que dio inicio a la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación (PJE, 2021).

A partir de la entrada en vigor de la reforma, las razones que sustenten los fallos aprobados por mayoría de ocho votos en Pleno y de cuatro votos en Salas serán obligatorias para todas las autoridades judiciales del país.

De esta forma, los criterios recogidos en cada una de las sentencias de la Suprema Corte que reúnan la votación requerida tendrán un impacto inmediato en la sociedad y beneficiarán a todas las personas que se encuentren en situaciones similares. Esto facilitará que las personas puedan apropiarse de la Constitución y exigir que sus derechos sean protegidos sin necesidad de esperar a que la Suprema Corte reitere sus criterios.

Además, esto cambiará por completo el debate en el interior de la Suprema Corte, pues para el propio tribunal será mucho más relevante cuidar la argumentación de sus sentencias, ya que todas ellas formarán parte de la doctrina constitucional obligatoria cuando reúnan la votación calificada que se requiere.

Por otra parte, se dispone que las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias. Así, se introduce el concepto de los *obiter dicta*, que son aquellas consideraciones que resultan innecesarias para fundamentar la decisión y que, por tanto, no formarán parte del precedente ni serán obligatorias, aunque tengan fuerza persuasiva (PJE, 2021, pp. 81-82).

También se dispone que para que la Suprema Corte y el resto de las personas juzgadoras puedan cambiar de criterio, deberán proporcionar argumentos *sufi-*

*cientes* que justifiquen ese cambio, aclarando que esa regla aplica incluso cuando la integración del tribunal sea diferente al que emitió la jurisprudencia. Así, se refuerza al "precedente horizontal", esto es, la idea de que un tribunal debe seguir sus propias decisiones —por el simple hecho de que ya adoptó esa decisión—, salvo que existan fuertes razones que justifiquen que se aparte de su precedente. Esto ayudará a generar mayor estabilidad en la doctrina, a combatir la arbitrariedad judicial, a hacer más predecibles las decisiones de los tribunales y a evitar que se revisen constantemente los mismos asuntos para tener la posibilidad de avanzar a otros.

Todos estos cambios permitirán que, usando la metáfora de Dworkin (1986, pp. 228-232), la Suprema Corte cree su doctrina a través de una "novela en cadena" en la que cada sentencia se enlace con otra y, así, de manera paulatina se vaya construyendo el contenido, alcance y límites de nuestros derechos constitucionales.<sup>7</sup>

Con todo, me parece que la Reforma Judicial deja de lado cuatro cuestiones que, en mi opinión, resultan fundamentales: no se incluyó la obligatoriedad de los precedentes —y la jurisprudencia de otros órganos— para autoridades administrativas; el sistema sólo comprende a las decisiones de la SCJN, más no así al resto de órganos que forman parte del TCC; se sigue requiriendo mayoría calificada para la obligatoriedad de los precedentes en lugar de una mayoría simple; y a nivel operativo, no se ha eliminado el esquema de "tesis".

Respecto al último punto, se mantuvieron las tesis, pero se modificó la forma en la que se redactan. Aunque las tesis no son propias de un sistema de precedentes, culturalmente han tenido una relevancia innegable, pues en nuestro país han sido un instrumento útil para socializar los criterios judiciales. En 2019 las tesis fueron consultadas 165,093,882 veces. Por ello, la Suprema Corte estimó incorrecto eliminar la forma más común y recurrida mediante la cual las

---

<sup>7</sup> Aunque Dworkin hablaba del derecho en general, la metáfora es útil para explicar cómo se crea el derecho a través de precedentes.

personas justiciables y demás operadoras jurídicas conocen los criterios de los tribunales colegiados y la propia SCJN.

El cambio en el sistema de tesis consiste en que deben redactarse de forma que reflejen claramente los hechos del caso y la decisión adoptada. Para esto, se exige que todas las tesis contengan:

- 1) Rubro (el cual es el título del criterio que identifica el tema abordado en la tesis)
- 2) Una descripción breve de los hechos relevantes que dieron lugar al criterio adoptado por el tribunal para resolver el caso;
- 3) La respuesta jurídica adoptada para resolver el problema que se planteaba; y
- 4) Los argumentos expuestos por el órgano jurisdiccional en la sentencia para sostener el criterio jurídico adoptado en la resolución. Además, se especifica que las razones que no fueron utilizadas para fundamentar las decisiones judiciales, es decir, los argumentos que no constituyan la *ratio decidendi* de las sentencias, en ningún caso deberán incluirse en tesis. En cualquier caso, se debe recordar que las tesis sirven para socializar el criterio del tribunal, pero el precedente se contiene en la sentencia y no en la tesis.

Como puede verse, el cambio no ha sido *radical*, sino más bien *quirúrgico*, pues se ha destacado la importancia de no trasladar de manera ciega y sin matices ideas que han funcionado bien en el *common law* a un sistema como el nuestro. Por esa razón, se mantuvieron las contradicciones de tesis, aunque se cambió su denominación por contradicciones de criterio para reflejar que se analicen precisamente los criterios judiciales y no las tesis que se generen. No obstante, sí se eliminó la jurisprudencia por sustitución, ya que en la práctica este procedimiento se utilizaba muy poco y es más conveniente que los criterios sean modificados a través de la resolución de casos concretos y no de manera abstracta, como se hacía en estos casos.

## 1.2. Se consolidan las competencias de la Suprema Corte para que se enfoque en cuestiones constitucionales

La Suprema Corte resuelve demasiados asuntos. Para contextualizar la dimensión del problema, vale la pena reparar que, en 2019, la Suprema Corte de Estados Unidos resolvió 68 asuntos (2020), la Corte Constitucional de Sudáfrica 38 (2022), la Suprema Corte de Canadá 46 (2022) y el Tribunal Constitucional Español 68 (2022). La Corte Constitucional de Colombia (2022) eleva el promedio con 622. No obstante, la SCJN se sale de cualquier pronóstico con 7,025 asuntos. Además, muchos de estos asuntos no tienen ninguna relevancia para la doctrina constitucional, pero de cualquier forma requieren tiempo y atención de los Ministros y Ministras.

Por ejemplo, de esos 7,025 asuntos que resolvió la Suprema Corte, 2,190 fueron desechamientos, 3,040 reclamaciones, 113 revisiones administrativas, 191 incidentes de inejecución de sentencia, 13 denuncias de repetición de acto reclamado y 12 incidentes de cumplimiento sustituto (PJF-SCJN, 2019, p. 97).

Con la reforma se modificaron las competencias de la Suprema Corte para que resuelva sólo aquellos asuntos que revisten de relevancia constitucional y que ayudarán a desarrollar o ahondar en su doctrina. En primer lugar, y en consistencia con los criterios más recientes del Pleno, se dispone que la controversia constitucional sólo procede para analizar violaciones directas a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte. Además, se establece que son procedentes no solamente contra normas o actos de los entes legitimados, sino también contra sus omisiones, y se otorga legitimación a los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas para promoverlas. Esta medida tiene la finalidad de que la Suprema Corte asuma su rol de Tribunal Constitucional en la resolución de estos procesos de control abstracto.

Por otra parte, se otorga mayor discrecionalidad a la Suprema Corte para conocer del recurso de revisión de amparo directo. Dicho recurso sólo será procedente

cuando, a juicio de la Corte, el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

Aquí vale la pena hacer un alto. El amparo directo en revisión surgió cuando se crearon los tribunales colegiados de circuito y la SCJN dejó de conocer el amparo directo (cuyo nombre provenía, precisamente, de que se promovía *directamente* ante ella). Así, se buscaba despresurizar a la Corte de asuntos y el nuevo recurso se concibió como uno de naturaleza excepcional, sólo por *cuestiones propiamente constitucionales* que resultaran de *importancia y trascendencia*.<sup>8</sup> Como puede advertirse, siempre se ha entendido que este recurso es excepcional, máxime que, antes de llegar a él, ya se habrían dictado sentencias en primera instancia, en apelación y en amparo directo, de modo que queda claro que el asunto ya está suficientemente discutido cuando llega a esa instancia.

Por todo lo anterior, la Reforma Judicial buscó enfatizar la excepcionalidad del recurso procurando que sólo lleguen aquéllos que permitan a la Suprema Corte profundizar su doctrina constitucional. En la misma línea y para reforzar la idea de que su procedencia es excepcional, se estableció que el auto de Presidencia que deseche dicho recurso es inimpugnable, pues el criterio de la SCJN en torno a qué asuntos va a conocer no debe a abrir un nuevo litigio (menos uno que, estadísticamente, no llevaba a un resultado distinto).

En contrapartida, se fortaleció la facultad de atracción y se previó expresamente la facultad de atraer todos los tipos de recursos que se deriven de la Ley de Amparo.<sup>9</sup> Esto permitirá a la Suprema Corte contar con mayor libertad para determinar qué casos puede resolver, dotándole de un margen más amplio para crear una política judicial a través de la cual detecte las necesidades de nuestro sistema jurídico y siente los criterios que resuelvan los problemas con mayor relevancia social. Sobre este punto, es importante aclarar algo: el recurso de revisión en amparo directo tiene un margen acotado de acción, pues el tema debe

---

<sup>8</sup> Para una breve reflexión sobre la figura: Guerrero Zazueta, A. 2012.

<sup>9</sup> Aunque la Suprema Corte ya había interpretado que podía atraer todos los tipos de recursos, se eleva a rango de ley ese criterio.



centrarse en la doctrina constitucional de la SCJN, mientras que la atracción de asuntos puede permitirle no sólo desarrollar dicha doctrina, sino aplicarla y resolver algunas cuestiones de legalidad que resulten centrales para la debida recepción de sus criterios.

Por otro lado, para desahogar a la Corte de la resolución de asuntos importantes, pero al fin de legalidad, se crean los Plenos Regionales de Circuito. Estos órganos resolverán las contradicciones de criterios que se presenten en su región y los conflictos competenciales que hoy sigue conociendo la Suprema Corte.<sup>10</sup>

Aunque los Plenos de Circuito ya resolvían contradicciones, lo cierto es que su funcionamiento era altamente ineficiente. En primer lugar, como se conformaban por todas y todos los magistrados del circuito, la resolución de los casos interrumpía y sobrecargaba el trabajo de los tribunales colegiados. Además, era difícil llegar a consensos y debates constructivos en los circuitos integrados por muchos magistrados.<sup>11</sup> Asimismo, quienes integraban el Pleno no estaban vinculados por el criterio de su órgano, de modo que las posturas minoritarias de varios tribunales colegidos podían confluir y convertirse en la postura obligatoria del Circuito. Por último, considerando que solo resolvían las contradicciones que se generaran en su Circuito y que existían más de 50 Plenos, la Suprema Corte seguía conociendo de muchas contradicciones.

En cambio, los Plenos Regionales serán tribunales permanentes integrados por magistradas y magistrados que solo tendrán a su cargo resolver los asuntos de su competencia. Como habrá muchas menos regiones que circuitos,<sup>12</sup> llegarán menos contradicciones a la Suprema Corte. Adicionalmente, se les encomendará

---

<sup>10</sup> En efecto, junto a los asuntos sobre aborto, prisión preventiva oficiosa o los márgenes constitucionales del derecho regulatorio, las Salas de la SCJN debían buscar espacio para resolver si un asunto debía ser resuelto por un Juzgado en Mexicali o uno en Tijuana, por poner un ejemplo.

<sup>11</sup> El Pleno de Circuito en materia administrativa del Primer Circuito (Ciudad de México) tiene 24 integrantes.

<sup>12</sup> Potencialmente se contemplan dos Regiones.

resolver todos los conflictos competenciales, así como los demás asuntos que se les deleguen en acuerdos generales conforme a las necesidades de la Suprema Corte.

Por último, en un cambio que ha pasado generalmente desapercibido, se delegó expresamente a los Tribunales Colegiados la facultad para resolver los cumplimientos sustitutos y los recursos de inconformidad. Aunque dichos asuntos ya se habían delegado a los tribunales colegiados mediante acuerdos generales, en la reforma se eleva a grado de ley esa facultad. En el caso del cumplimiento sustituto, el cambio no es menor, pues considero que impactará –progresivamente– el funcionamiento mismo del juicio de amparo. Me explico.

Al resolver el amparo en revisión 706/2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre la efectividad del juicio de amparo como mecanismo para generar reparaciones por violaciones a derechos humanos. Sin profundizar en el tema, en dicho asunto se explicó que el amparo podía revisar otros *procedimientos reparatorios* (como los de responsabilidad patrimonial, los llevados a cabo ante las comisiones de víctimas o incluso juicios civiles sobre "justa indemnización"), así como dictar, directamente, medidas de reparación. De entrada, la sentencia asumió un concepto amplio de restitución<sup>13</sup> que dio lugar incluso a medidas de rehabilitación,<sup>14</sup> reconoció medidas de satisfacción,<sup>15</sup> explicó su impacto en garantías de no repetición<sup>16</sup> y, en un punto de enorme relevancia, reconceptualizó al cumplimiento sustituto como medida de indemnización, no sólo alternativa a la restitución sino complementaria de la misma. Ahora, la reforma permite que desde el dictado mismo de la sentencia, el propio órgano que sepa que la restitución en sentido estricto es imposible, puede, en un concepto amplio de reparación integral, ordenar el cumplimiento sustituto como medida indemnizatoria.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en un asunto en que una persona haya sido ilegal o arbitrariamente privada de la libertad, la restitución puede comprender no sólo la restitución de libertad, sino la de sus derechos civiles y políticos, la eliminación de antecedentes penales, el acceso a programas sociales, etc.

<sup>14</sup> Atención médica, psicológica, psiquiátrica y tanatológica, por ejemplo.

<sup>15</sup> Como la emisión misma de la sentencia y el hecho de que la misma da acceso automático al Registro Nacional de Víctimas, que, a su vez, otorga acceso a diversas medidas de reparación, o la vista a autoridades a las que sancionen a las personas responsables.

<sup>16</sup> Como el hecho de que una sentencia sobre inconstitucionalidad de una norma constituye un primer pronunciamiento de cara a una eventual declaratoria general de inconstitucionalidad.

### 1.3. Otros aspectos relevantes

En otras cuestiones, se agiliza el sistema de declaratoria general de inconstitucionalidad. A partir de la reforma, se notificará a la autoridad emisora desde el primer asunto en que se declare la inconstitucionalidad de una norma general en los juicios de amparo indirecto en revisión, en lugar de esperar a que se resuelvan dos asuntos como estaba regulado anteriormente.

Por último, de acuerdo con los precedentes de la Suprema Corte, en la Ley Reglamentaria de la fracción I al artículo 105 constitucional se incluye expresamente a las omisiones como objeto de controversias constitucionales. Además, se otorga legitimación a los órganos autónomos de los estados para promover controversias constitucionales.

## 2. Fortalecimiento a las facultades regulatorias del CJF

Uno de los rubros más relevantes y menos comentados de la reforma fue el fortalecimiento a las facultades regulatorias del CJF como órgano de gobierno judicial. Al respecto, es importante reconocer que el esquema tradicional de jerarquía normativa se ha matizado ante la aparición de facultades regulatorias que, al derivar directamente del texto constitucional, juegan de una forma distinta, al permitir que los órganos que las ejercen emitan disposiciones normativas que no se relacionan con las leyes en términos de jerarquía, sino conforme a ámbitos de especialidad.

Así, la Reforma Judicial modificó los artículos 97 y 100 constitucionales para sustituir diversas referencias a "las leyes" por la de "disposiciones normativas", lo cual se suma al reconocimiento expreso del Consejo como encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera en los órganos a su cargo. Todo esto ha permitido que dicho órgano cuente con un amplio margen de apreciación para el cumplimiento de sus atribuciones, pudiendo emitir acuerdos generales que no necesariamente requieran de un marco legal expreso o definido.

Estas atribuciones permitieron al CJF, por ejemplo, regular los expedientes electrónicos y el trámite de juicio en línea en todos los asuntos que son competencia de los órganos jurisdiccionales a su cargo, pese a que los procedimientos respectivos se contienen en más de 13 leyes adjetivas emitidas en momentos históricos muy distintos. De la misma forma, gracias a esto se emitió el acuerdo general que regula las concentraciones de juicios y, mientras termino de escribir estas líneas, el que regula la integración y funcionamiento de los nuevos Tribunales Colegiados de Apelación.

### **3. Las reformas a la carrera judicial**

Para que nuestro sistema jurídico pueda operar correctamente y lograr los fines que se propone la reforma es necesario contar con operadoras y operadores jurídicos con una formación técnica sólida, honestidad y sensibilidad a las problemáticas que viven las personas justiciables. Un adecuado servicio de carrera garantiza que solo las personas que tengan los méritos y habilidades para cumplir con esta relevante función puedan trabajar en el Poder Judicial.

La carrera judicial existe desde hace muchos años y había tenido resultados muy importantes, logrando la consolidación de un cuerpo de servidoras y servidores públicos con una gran preparación. Sin embargo: (i) su regulación y funcionamiento se determinaban por normas dispersas en la ley orgánica y en acuerdos generales, así como en prácticas del Poder Judicial; (ii) existían múltiples excepciones que impedían su consolidación absoluta; y (iii) se basaban en esquemas de contratación que ponían la facultad de las y los titulares de elegir a su persona en el centro de la cuestión, pese a que se trata de cargos públicos a los que cualquier persona debe acceder en condiciones de igualdad. Por lo tanto, las y los funcionarios públicos no tenían certeza de las reglas que aplicaban a su carrera, lo cual permitía algunas arbitrariedades. En resumen, pese a que el mérito siempre fue importante en el PJE, nunca había sido suficiente. En respuesta a las tres problemáticas antes anunciadas, la reforma:

- 1) Incluyó una nueva ley en la que se regulan todas las cuestiones relativas a la carrera judicial (DOF, 2021, 7 de junio). De esta manera, por primera vez se incluyen en un solo cuerpo normativo todas las normas que regulan el ingreso, capacitación, ratificación, adscripción y remoción de los servidores públicos pertenecientes a la carrera judicial.
- 2) Eliminó las excepciones, pues antes no existían requisitos reales para acceder al primer peldaño como oficial judicial, mientras que la acreditación para una actuaría (segundo peldaño) o secretaría (tercer peldaño) no te garantizaban un ascenso, ni ser considerado para el mismo. Hoy el avance en la carrera exige pasar por cada peldaño.
- 3) En relación con lo anterior, la selección del personal por parte de las personas juzgadoras se acotó a partir de listas oficiales emitidas por la Escuela Federal de Formación Judicial (Escuela Judicial), sin excepciones.

### 3.1. Ingreso y promoción de la carrera judicial

A partir de la reforma judicial, para acceder a la mayoría de las categorías del servicio de carrera judicial se necesita participar un concurso de oposición. Solamente el funcionariado de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral, así como las y los secretarios proyectistas (aunque con un examen de la Escuela Judicial) pueden ingresar por designación directa.

Es importante destacar que, por primera vez, la Constitución exige que se permitan concursos abiertos para juezas y jueces de distrito. De esa manera, personas externas pueden concursar y ser designadas como jueces. Esto conducirá a abrir dicha posición a abogadas y abogados con experiencia y prestigio que con su perspectiva y conocimiento sumarán al Poder Judicial. No obstante, algunos concursos siguen siendo cerrados, fomentando la promoción al interior del PJE, combinando ambos escenarios.

Por otro lado, las magistraturas de circuito son una categoría cerrada, que exige experiencia previa en el PJE, ya sea como jueza o juez de Distrito o como secre-

taria o secretario de estudio y cuenta de la SCJN. El acceso será mediante concursos no escolarizados.

Sobre el acceso de las y los secretarios de la SCJN a la categoría de magistrada o magistrado ha existido un intenso debate. Sin profundizar sobre el tema, apunto algunas ideas. Primero, existe un estudio interesante sobre el impacto que han tenido quienes en los últimos años han desempeñado esa categoría para generar los criterios jurídicos innovadores que han dado lugar a la revolución en derechos humanos que estamos viviendo (Cortez Salinas, 2019). Segundo, y en relación con lo anterior, la SCJN lleva más de una década con una inercia muy interesante en torno a los parámetros que rigen sus discusiones y la forma en que se generan los criterios. De hecho, quien vea una discusión hoy en día puede contrastar las posturas de algunas personas que integran el Pleno de la SCJN con las que sostenían hace diez años, y encontrará un abismo de diferencias. Así, el tema no ha sido que en los tribunales colegiados de circuito no se vaya a *recibir* adecuadamente esa doctrina constitucional, sino que, considerando que dichos órganos hoy son terminales en un mayor número de asuntos, lo importante es que sean estos mismos los que *generen* una nueva doctrina constitucional<sup>17</sup>. Finalmente, este proceso permite una aceleración en la llegada de mujeres a los cargos de magistrado o magistrada, pues el paso previo por la categoría de jueza o juez de distrito sigue con pocas mujeres que cumplan la antigüedad suficiente para aspirar a una magistratura.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Tradicionalmente, los cursos obligatorios y los procesos de selección de titulares (juezas, jueces, magistradas y magistrados) se centraron en criterios relacionados con técnica del juicio de amparo y cuestiones procedimentales, las cuales, si bien son importantes, constituyen sólo una parte del perfil que exige la Constitución, el cual requiere mayor profundidad en torno a cuestiones constitucionales y estándares de derechos humanos, conocimientos especializados sustantivos, reglas de adjudicación judicial, justicia procedimental y manejo del despacho judicial.

Como resultado de lo anterior, los perfiles que tradicionalmente han llegado a los tribunales colegiados de circuito mantenían la misma inercia que se resistía a incorporar en las premisas sobre las cuales se discutían los asuntos todos estos conocimientos.

<sup>18</sup> Ahora, lo anterior no exime, en mi opinión, de una revisión de ciertos criterios, como exigir a las y los secretarios de la Corte más años para concursar para una magistratura (8, por ejemplo) que los que se les exigen para llegar a un juzgado (5). Hoy se exige la misma antigüedad. Asimismo, creo que quien concursa para un juzgado no debiera usar esa misma antigüedad para concursar para una magistratura y tampoco me parece adecuado que quienes sean designadas o designados puedan quedar comisionados a ponencias en la SCJN, pues dicha figura debiera limitarse sólo a cargos administrativos que presenten un servicio al PJF en su conjunto.

Regresando al acceso a las otras categorías, se prevén dos formas distintas de concursos de oposición para jueces: los escolarizados y los no escolarizados. En la modalidad escolarizada, se hará un examen de admisión para acceder al curso de tiempo completo que impartirá la Escuela Judicial. Al término del curso, se abrirá un periodo de examinación que podrá contener la resolución de casos prácticos, audiencias simuladas, exámenes orales o cualquier otro método que se considere conveniente. La evaluación se llevará a cabo por un jurado que informará al Consejo quiénes son los vencedores para que realice los nombramientos respectivos. En cambio, si la oposición no es escolarizada, primero se aplicará un cuestionario elaborado por la Escuela Judicial. Posteriormente, las personas que pasen esa primera etapa serán evaluadas por un jurado a través de los métodos antes mencionados.

Un punto importante que debe destacarse de la reforma es que la integración del jurado queda supeditada a lo que determinen los acuerdos generales. Al no establecer una composición específica, se permite que el jurado esté conformado por personas imparciales y de reconocido prestigio que garanticen que las vencedoras sean aquellas personas que estén mejor capacitadas para ser juezas de distrito.

Con el fin de profesionalizar toda la carrera judicial y no solo los más altos puestos, se prevé que, para ser secretaria o secretario, o actuario o actuaria, deberá acreditarse un curso escolarizado cuya evaluación final dará lugar a la integración de una lista, de la cual necesariamente deberán hacerse las designaciones en los puestos vacantes. Aquí hay varios puntos que resulta importante aclarar:

- 1) Quienes integran las listas tienen tres años para conseguir un nombramiento, lo que garantizan que quienes las integran estén actualizadas y listas para desempeñar el cargo. En el régimen transitorio se previó la posibilidad de validar incluso acreditaciones de 4 o 5 años antes.
- 2) Existe una única excepción, consistente en lo que se ha denominado régimen de movilidad, el cual permite a quienes ya tienen experiencia

reciente (que no hayan pasado más de 18 meses) en el cargo (por al menos seis meses), puedan colocarse en otro puesto del mismo nivel sin necesidad de pasar de nuevo por las listas. Considerando los dos puntos hasta ahora expuestos, el sistema permite que quienes accedan al cargo estén capacitadas y actualizadas conforme al sistema de listas, o tengan experiencia y actualización por el mismo desempeño del cargo en una experiencia reciente.

- 3) Los cursos buscan desarrollar conocimientos y habilidades con una profunda vocación práctica. Esto se logra en el curso de secretarías y secretarios, por ejemplo, con dos componentes cruciales para el éxito de la política: la participación de titulares en el programa de tutorías y las evaluaciones a cargo de las y los titulares que están a cargo de las extensiones de la Escuela Judicial. El primer esquema permite que una o un titular pueda llevar la tutoría de hasta tres personas, logrando con ello un acompañamiento personalizado, de modo que, mientras más tutoras y tutores existan, más personas podrán ser admitidas al curso. El segundo esquema garantiza que las evaluaciones estén a cargo de personal jurisdiccional y no del personal administrativo de la Escuela Judicial. Con esto, se garantiza que la formación de la Escuela se complemente con una profunda vocación práctica a cargo de quienes resultan el mayor activo para el PJJ: sus titulares.
- 4) El acceso a una secretaría o a una actuaría exige pasar por los pasos previos, lo que garantiza el ascenso y promoción en la carrera, asegurando, además, que quienes integren las listas ya tengan experiencia previa en el PJJ.

Una de las críticas más fuertes ha sido a la transición a este nuevo modelo, pues, por una parte, las y los titulares se han quejado de que llegó gente sin experiencia. Al respecto, la implementación de este esquema ha sido compleja, como cualquier proceso serio de transformación, pues en la coyuntura se han tenido que convalidar listas integradas con personas que no venían de este nuevo esquema. No obstante, estamos ante un período próximo a concluir y los nuevos perfiles han tenido una muy buena recepción en los órganos jurisdiccionales. Por otro lado, el personal que no apareció en las listas transitorias



ni accedió al régimen de movilidad apuntó una pérdida de oportunidades. Al respecto, se adoptó una postura institucional y quedaron fuera quienes tenían más de 4 o 5 años desde su última actualización y quienes llevaban más de dos años sin ejercer el cargo. Sobre esto último, si las personas llevaban ese tiempo fuera del cargo, el tema no fue por la Reforma Judicial ni por decisión del CJF, sino porque en los propios órganos no se les dio esa oportunidad. Finalmente, algunas voces apuntaron a que se dejaba de lado el enfoque humano. Todo lo contrario, la Reforma y las políticas que la han implementado partieron justo de ese enfoque: en el de los 15 000 seres humanos que estaban en las listas y no habían sido considerados para un cargo.

Finalmente, para ser oficial judicial deberá acreditarse el examen que aplique y diseñe la Escuela Judicial. Las personas que acrediten ese examen formarán parte de un listado.

Con todo lo anterior, cuando un juez, jueza, magistrada o magistrado deba ocupar alguna de esas vacantes en su juzgado o tribunal, deberá elegir a alguna de las personas que figuren en el diez por ciento superior de esa lista. De esta manera, aunque los titulares mantienen cierta discrecionalidad para integrar sus equipos, sus opciones se limitan a dicho porcentaje. Del otro lado, en los acuerdos generales que han implementado las políticas se han incorporado reglas para que el propio personal que integra las listas esté obligado a aceptar las ofertas laborales en su sede o, eventualmente, en su circuito, pues si las y los titulares tienen un margen de decisión acotado, lo mismo debe ser para el personal.

Por último, por lo que hace a los secretarios y secretarías proyectistas de tribunal de circuito o juzgado de distrito, al ser un puesto considerado como de confianza, la designación y remoción de los mismos será libre. No obstante, el nombramiento respectivo quedará sujeto a la condición de que la persona acredite el examen que para tal efecto diseñe la Escuela Judicial dentro de los tres meses siguientes a su nombramiento. Esta categoría se implementó para cumplir dos finalidades: primero, permitir a titulares que lleguen a una nueva adscripción, que puedan impactar con mayor rapidez sus propios criterios, buscando a

perfiles de diferente extracción, como poderes judiciales locales, organismos internacionales, academia, etcétera; y segundo, evitar que se incurra en prácticas de hostigamiento laboral tendientes a abrir espacios para las personas "de confianza" de las y los titulares (quienes, además, tendrían que regresar a una lista sin poder hacer designaciones libres).

### 3.2. Paridad de género

A pesar de que el principio de igualdad formal ha sido reconocido tanto en la Constitución como en diversas leyes e instrumentos internacionales, las mujeres no llegan a los puestos de poder por cuestiones que exceden el ámbito del derecho. De hecho, pocos principios constitucionales han recibido tantos intentos de sabotaje como éste. Por ello, para poder alcanzar la paridad sustantiva se requiere erradicar la idea de que el género determina los roles, el comportamiento y las actividades que debe desempeñar una persona en la sociedad.

Esta idea ha condicionado el acceso que hombres y mujeres tienen a diversas oportunidades y ha generado condiciones de exclusión y discriminación para las mujeres en el ámbito laboral. Por esa razón, deben combatirse los factores que obstaculizan el acceso de las mujeres a puestos de decisión en la esfera pública. Entre ellos, se destacan las dificultades para compaginar el rol laboral con el rol doméstico que les impone el género; la falta de políticas públicas que les permitan desempeñarse en sus puestos de trabajo cuando tienen a su cargo labores de cuidado; y la violencia sexual a la que en muchas ocasiones son sometidas las mujeres en sus espacios de trabajo. Estas desigualdades existen dentro del Poder Judicial de la Federación y constituyen una forma de discriminación estructural, profunda y arraigada dentro de la institución.

Por otro lado, la carrera judicial ha sido muy hostil para las mujeres. Éstas han sufrido hostigamiento, acoso y múltiples micro machismos, tales como ser ignoradas por sus superiores e incluso por sus pares, ser vistas como "accesorios" y no ser consideradas como abogadas plenamente capaces de realizar las funciones jurisdiccionales más complejas.

Además, las mujeres están drásticamente sub-representadas en las posiciones más altas del Poder Judicial. Actualmente, por primera vez en la historia, la Suprema Corte tiene cuatro ministras, lo cual representa el 36.6% de ese órgano. Sin embargo, desde la reforma de 1994 la Corte había tenido sólo dos mujeres en el Pleno. Lo mismo ocurre en los puestos de más alto nivel en el resto de juzgados y tribunales del Poder Judicial. A pesar de que en 2020 se implementaron dos concursos de oposición dirigidos exclusivamente a mujeres, en 2021 el 25.4% de las titulares de Juzgados de Distrito eran mujeres y solo el 18.7% de las titulares de Tribunales Colegiados eran Magistradas.

Por estas razones, la reforma parte de la base de que deben implementarse acciones afirmativas contundentes para alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres, mujeres y personas no binarias dentro del Poder Judicial. Estas medidas deben remover los obstáculos estructurales que han impedido el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones y romper las inercias de exclusión a las que éstas han sido sometidas.

En primer lugar, se establece la paridad de género como un principio transversal de toda la carrera judicial.<sup>19</sup> Además, se permite el uso de acciones afirmativas en los distintos concursos y se establece que en las adscripciones se debe dar preferencia a las personas que en el ámbito familiar realicen labores de cuidado de sus hijas e hijos, menores de edad, o personas que requieran cuidados especiales, como personas adultas mayores o con discapacidad.

---

<sup>19</sup> La reforma judicial de 2021 modificó el artículo 100 de la Constitución para incorporar la paridad de género como principio de la carrera judicial. Este cambio legislativo se realizó en congruencia con la reforma constitucional de junio de 2019, que extendió el principio de paridad a todos los poderes del Estado. Además, el derecho de las mujeres a la igualdad formal está reconocido en diversos tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.

Además de los cambios que introduce la reforma, en el Poder Judicial Federal se ha implementado una estrategia para construir un PJF más igualitario que sea un motor de cambio para lograr la igualdad en la sociedad mexicana. Esta estrategia tiene las siguientes líneas de acción:

1. Mejorar las condiciones de trabajo mediante la conciliación de la vida personal y laboral de todas las personas servidoras públicas, especialmente de las mujeres;
2. Lograr el equilibrio real en la integración de órganos jurisdiccionales y la llegada de las mujeres a los espacios de decisión; y
3. Mejorar la impartición de justicia, de tal forma que todas las personas juzgadoras incorporen la perspectiva de género al resolver los casos sometidos a su conocimiento.

El hecho de que se incluyan la paridad y la perspectiva de género como principios que afectan a toda la carrera judicial también obliga a que el Consejo de la Judicatura Federal adopte las medidas necesarias para que la carrera judicial no tenga obstáculos para las mujeres. Por ejemplo, esos principios obligan a que se adopten medidas para hacer compatible la vida familiar con la carrera judicial, para lo cual, por ejemplo, se regularon homogéneamente todas las licencias de maternidad (por parto, adopción o gestación subrogada) y, en un hecho con muy pocos antecedentes a nivel mundial, las de paternidad, y se implementó una política integral de lactancia digna. Ciertamente, la responsabilidad del hogar y la importancia que se le da a la vida familiar no debería ser exclusiva de las mujeres. Sin embargo, la reforma no puede ignorar que en México lo más común es que las mujeres desempeñen esas labores en sus hogares.

Por ello, durante la presente administración del PJJF se realizaron los primeros concursos exclusivos y otros paritarios para la designación de jueces y juezas de distrito, así como para magistradas y magistrados de circuito. Esto se llevó a cabo en concursos abiertos y cerrados, todos transparentes y con configuraciones paritarias. Para ello, por ejemplo, se reservó un número específico de plazas para hombres y mujeres.

Por último, es urgente erradicar por completo la violencia de género al interior del Poder Judicial, especialmente el acoso y el hostigamiento sexual. Así, se modificó la ley orgánica para establecer que las conductas sexuales no consentidas sean causa grave de responsabilidad sin necesidad de que se acredite que éstas "atentan contra la dignidad" de la víctima. También se incluyen expresamente las conductas de acosar y hostigar sexualmente. Con estas modificaciones y las demás que se implementan en el proceso de responsabilidad administrativa se facilita sancionar estas gravísimas conductas (SCJN, 2021, 2 septiembre).

### 3.3. Capacitación y evaluación

No sólo se necesita que las personas que ingresen a la carrera judicial tengan la capacidad para hacerlo, sino también que durante el tiempo que laboren en

el Poder Judicial tengan la posibilidad de crecer y adquirir mayores habilidades y conocimientos. En la reforma se establece la capacitación como un aspecto fundamental de la carrera judicial.

Esta capacitación está a cargo de la Escuela Judicial, que está haciendo esfuerzos muy importantes para que no solamente se proporcionen herramientas teóricas a los funcionarios y funcionarias del Poder Judicial, sino que también desarrollen conocimientos prácticos y organizacionales. A partir de la reforma, la Escuela Judicial tiene plena apertura académica para expandir los horizontes de los integrantes del Poder Judicial a través de discusiones, conceptos y teorías que no les sean necesariamente familiares. Para ello, en la ley se propicia que la Escuela Judicial busque la participación de instituciones académicas prestigiadas y se prevé que se tenga un área de investigación que realice los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del personal que labora en el Poder Judicial. De esta manera, los servidores y servidoras públicas del Poder Judicial podrán mirar hacia otros horizontes y reforzarán las habilidades y conocimientos que les permitirán desempeñar mejor sus labores y crecer profesionalmente.

Asimismo, y para asegurar que las y los funcionarios están efectivamente cumpliendo con sus funciones, se establecen periodos de evaluación para medir el desempeño de los integrantes del Poder Judicial. Las evaluaciones también servirán para detectar las necesidades de capacitación y recomendar la incorporación de mejores prácticas para optimizar la impartición de justicia.

Otro tema que suele pasar desapercibido en este punto es que, a nivel constitucional, la Reforma Judicial sustituyó la facultad de las y los titulares por nombrar y remover a su personal, por un esquema en que el nombramiento y remoción serían conforme a las disposiciones normativas aplicables y, en cambio, elevó a la Escuela Judicial a rango constitucional y la involucró en todos los procesos de formación y selección del personal. La institución, actualmente, maneja a 48 000 historias personas, familiares y profesionales de vida, en más de 900 órganos jurisdiccionales que impactan en los más de 1.6 millones de asuntos que ingresan anualmente al PJJF. Además, su actuación requiere de un

manejo transparente de más de 67 mil millones de pesos y de tutelar un derecho humano: el de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Ya era hora de tomar en serio a la Escuela y cerrar los espacios de discrecionalidad sin controles, para apostar por una política en la que participe todo el PJF, para el bien de quienes lo integran y de todas las personas justiciables. En caso contrario, habría sido mejor eliminar la ilusión que generaban los cursos y las listas, con todo el gasto en recursos humanos, financieros y logísticos que conllevaba.

### 3.4. Adscripciones

En el pasado no existía ninguna regulación sobre las adscripciones. Al ser una facultad tan discrecional, las adscripciones se podían usar para presionar o premiar a ciertos funcionarios y funcionarias, y, así, limitar su independencia. No obstante, en 2019, por primera vez en la historia, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió un acuerdo con lineamientos para regular las adscripciones (SEGOB, 2019, 17 octubre) y se obligó a emitir una política sobre el tema. En la reforma se elevan a rango de ley muchos de los elementos de ese acuerdo. Así, entre otras cuestiones, se otorga al Pleno del Consejo la competencia para: (i) realizar los cambios de adscripción cuando se adviertan relaciones familiares con otros trabajadores del Poder Judicial o puedan percibirse posibles conflictos de intereses; (ii) fortalecer los circuitos y asegurar que cumplan con los estándares constitucionales remediando casos en los que existan problemas de productividad o integración; (iii) realizar investigaciones y procedimientos por responsabilidad administrativa; y (iv) garantizar la especialización de los órganos jurisdiccionales.

También se permite que los jueces, juezas, magistrados y magistradas soliciten su cambio de adscripción cuando: (i) cumplan con los cursos y el perfil necesario; (ii) manifiesten los posibles conflictos de interés y las relaciones familiares que tengan en el circuito al que solicitan que se les adscriba; y (iii) tengan una antigüedad mínima de tres años en el órgano jurisdiccional en el que se encuentren adscritos<sup>20</sup>. Por último, cuando existan varias plazas vacantes para la primera

---

<sup>20</sup> Este requisito no es arbitrario, pues se reconoce que la llegada a un circuito conlleva una curva de aprendizaje en torno a la normativa local que se revisa y a las problemáticas que se presentan en los asuntos

adscripción de estos funcionarios y funcionarias, se dispone que se deberá tomar en cuenta la calificación obtenida en el concurso, los cursos que hayan realizado, la antigüedad, el desempeño y su formación.

La política de adscripciones es una herramienta útil para legitimar y mejorar al Poder Judicial y constituye una fuerte garantía de independencia judicial. Con esta regulación se evitan arbitrariedades en este tipo de decisiones. A partir de la reforma, lo que motive las adscripciones dependerá de cuestiones objetivas como lo son las calificaciones, antigüedad, formación de las personas y el evitar conflictos de interés. Esto servirá para que los jueces, juezas, magistrados y magistradas conozcan y sepan a qué atenerse en los procesos de adscripción.

Cierro con algunos datos que aparecen el micrositio "El nuevo Poder Judicial de la Federación: de políticas a resultados" (CJF, 2022):

- Cuando inició la nueva política y ante su desconocimiento y el impacto que tuvo en el combate al nepotismo (más de 180 cambios en un universo de más de 1600 titulares), se criticó mucho al CJF y se interpusieron múltiples recursos de revisión administrativa contra sus decisiones. En efecto, en 2019 se impugnaron 32 cambios de adscripción, lo que significó una cifra récord. No obstante, a partir de la difusión de la política y su aceptación, los recursos no han pasado de 2 en 2020, 2021 y 2022.
- Gracias a la política de adscripciones, la presente administración del CJF tiene el porcentaje de cambios de adscripción por necesidades en el servicio –que implican una decisión en la que no se toma en cuenta la voluntad de la o el titular– más bajo en la historia de la institución, así como el más alto en solicitudes atendidas.
- Desde que se impugnan estas decisiones (en términos reales y más allá de lo anecdótico), se tiene el porcentaje de revocación más bajo: hace

---

sometidos a su conocimiento, así como en el conocimiento del propio personal. De hecho, es normal que durante los primeros meses de un cambio de adscripción suela verse afectada la productividad del órgano, lo cual impacta a las personas justiciables y a los indicadores de la propia persona juzgadora.

dos administraciones se revocaban el 49% de los cambios; a la administración pasada le revocaron el 39% de traslados; actualmente se revocó sólo el 10%, y todos fueron en cambios de adscripción antes de la aprobación formal de la política.

### 3.5. Ratificaciones

Los juzgadores y juzgadoras federales deben ser ratificadas después de un periodo de seis años. A partir de entonces, solo podrán ser removidas de sus puestos por causas graves. Así, la ratificación complementa la garantía de inamovilidad judicial: sirve como un periodo de prueba en el que estos funcionarios y funcionarias deben demostrar que pueden realizar su trabajo satisfactoriamente y, al hacerlo, ya no podrán ser removidos salvo en casos excepcionales.

Anteriormente el procedimiento de ratificación, aunque complejo, no reparaba en criterios cualitativos verdaderamente relevantes. De hecho, durante los 15 años previos a la presente administración, la causa de no ratificación natural fue la existencia de infracciones disciplinarias graves. Esta práctica cambió recientemente en el Pleno del Consejo. No obstante, la reforma establece claramente cuáles son los elementos que se deben tomar en cuenta para decidir si se ratifica a una persona juzgadora. Así, para la ratificación se necesitan superar dos prerequisites y aprobar dos evaluaciones cuantitativas y cualitativas. Primero, se deben acreditar seis años en el cargo y no haber sido sancionadas por falta grave. Superado esto, se evalúan dos rubros: desempeño judicial (cuantitativo), que engloba productividad y visitas de inspección; e idoneidad (cualitativo) que repara en formación académica y colaboración con la Escuela (en cursos y tutorías), desempeño administrativo y laboral, congruencia patrimonial y no haber intentado engañar al CJF en sus procesos de revisión y auditoría.

Estas reglas han ayudado a garantizar que permanecerán en sus cargos los funcionarios y funcionarias que se lo merecen y que cumplen con los estándares que les son constitucional y socialmente exigibles. Además, también servirán para que las personas juzgadoras conozcan de antemano qué deben hacer para ser ratificadas.



## 4. Las reformas a la estructura orgánica

En esta reforma integral se emitió una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (DOF, 2021b, 7 junio). La ley anterior había sido parchada varias veces y contaba con muchas imprecisiones y contradicciones, por lo que era mejor crear una nueva ley en la que se corrigieran esos errores y se reestructurara toda la regulación.

Exponer todas las cuestiones que se regulan en esa ley excedería por mucho los alcances de este artículo. Además, como se dijo, en su mayor parte se recogen facultades y cuestiones ya existentes –aunque con las correcciones técnicas pertinentes–, por lo que no resultan demasiado interesantes para nuestros fines. En este sentido, en lo que continúa se retomarán los aspectos más relevantes y novedosos de la reforma relacionados con cuestiones orgánicas.

### 4.1. Combate al nepotismo y a la corrupción

El Poder Judicial ha enfrentado un grave problema de nepotismo y algunos casos de corrupción. Afirmar lo contrario sería negar la realidad. Como se mencionó en la introducción, la reforma hace una apuesta a que el propio Poder Judicial corrija y supere sus problemas, lo cual significa que se parte de la base de que la mayoría de los servidores y servidoras públicas de dicho poder realizan su trabajo con honestidad y profesionalismo. Sin embargo, la corrupción y el nepotismo han existido y deben ser totalmente erradicados.

En cuanto al combate al nepotismo, el punto de partida se resume de la siguiente forma: existe un derecho humano de rango constitucional reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad y hasta 2019, no existían reglas claras al respecto. Esto parte de una premisa muy sencilla: los cargos públicos se pagan con recursos públicos y su desempeño es el interés de toda la ciudadanía. Así, todo esto se puede concretar aún más, con una pregunta: ¿por qué ingresa a un cargo una determinada persona y no otra?

Los exámenes de oposición para todas las categorías ayudarán a que la carrera judicial sea más meritocrática y evitarán que se designe a personas porque tienen relaciones familiares con las personas titulares. Además, en esta misma lógica de prevención, se establece la obligación de manifestar las relaciones familiares que las personas juzgadoras tengan con otros integrantes del Poder Judicial, lo que permite supervisar el cumplimiento a la política respectiva y medir su eficacia.

A lo anterior se suma un punto ya mencionado: en la Ley de Carrera Judicial se prevé expresamente el cambio de adscripción cuando una o un titular tenga relaciones familiares en su mismo órgano jurisdiccional, o cuando sean cuatro o más en su circuito, siempre y cuando las contrataciones se hayan dado después de su llegada a dicho circuito ya como titular. Así, esa norma permite romper círculos de influencia, para que las personas que tienen familiares en su tribunal sean reubicadas o las que acumulan un cierto número en el circuito sean readscritas a otros tribunales.

Además, se establece como causa de responsabilidad administrativa grave que las personas titulares de los órganos judiciales se valgan de sus atribuciones o intervengan para que se contrate a personas con las que tenga lazos de parentesco en cualquier órgano jurisdiccional o área administrativa del Poder Judicial de la Federación. A pesar de que este supuesto se encuentra previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, era importante establecer un supuesto específico para los servidores públicos del Poder Judicial. Para complementar esa prohibición, también se sancionan los nombramientos cruzados.<sup>21</sup>

A nivel institucional, además, se creó un Comité de Integridad Judicial para revisar la transparencia de estos nombramientos. Aunque el sistema de listas va a cambiar radicalmente esta cuestión, siguen existiendo nombramientos discrecionales y durante la transición era fundamental su actuación.

---

<sup>21</sup> Se denominan nombramientos cruzados aquellos en los que dos personas juzgadoras convienen en nombrar familiares de su homólogo para obtener, en reciprocidad, el nombramiento de sus propios familiares.

Por último, se aclara que todos los nombramientos otorgados en contra de estas reglas quedan sin efecto jurídico, lo cual no estaba previsto anteriormente y, sin ese fundamento, podría haberse discutido la validez de la medida desde la óptica de los derechos laborales. En efecto, antes de la Reforma Judicial no se podía hacer nada para que la persona contratada dejara de trabajar en el Poder Judicial. Con esta regla se permitirá desarticular las redes familiares que se generen indebidamente –pues habrá algunas que se formen accidentalmente– con mucha mayor agilidad.

En cuanto al combate a la corrupción, se debe recordar que esta práctica siempre ha sido una causal de responsabilidad, por lo que en todo momento ha sido posible combatirla. No obstante, en la Ley Orgánica se regulaba un procedimiento de responsabilidad administrativa que no distinguía entre causas de responsabilidad graves y no graves, que tenía varias lagunas y que no era totalmente compatible con la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ante ese problema, el Consejo de la Judicatura emitió un acuerdo general en el que precisó e intentó compatibilizar ambos regímenes (PJ, 2018, 7 diciembre).

En la reforma se corrigen los defectos de la antigua ley orgánica. Así, se establecen claramente las sanciones que se aplicarán a las personas que incurran en este tipo de responsabilidad, así como las faltas administrativas que deben considerarse graves y no graves. A su vez, se dispone quiénes son competentes para investigar, substanciar y resolver sobre este tipo de responsabilidades. Por último, se crean contralorías específicas para el Consejo, la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Estos órganos, además de substanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa, tendrán facultades de control e inspección. Con estas adecuaciones normativas se facilita que se investigue y sancione a quienes cometan actos de corrupción al interior del Poder Judicial.

## 4.2. Creación de los tribunales colegiados de apelación

La mayoría de los órganos revisores del Poder Judicial de la Federación tienen una integración colegiada: las Salas de apelación, los Tribunales Colegiados de

Circuito, la Suprema Corte, la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral, entre muchos otros, la tienen. Sin embargo, y a pesar de que los tribunales unitarios también son, esencialmente,<sup>22</sup> órganos revisores –ya que su función principal es resolver apelaciones federales– están integrados por un magistrado. En la reforma se modifica esta cuestión para que, conservando sus atribuciones, se integren por tres magistrados. De esta forma se fomenta el debate, se facilita que se adviertan y corrijan internamente los errores y, por tanto, se propician mejores decisiones.

Este proceso de transformación ha sido complejo: el pasado 22 de junio de 2022, el CJF aprobó un estudio para guiar el proceso de transformación, analizando las cargas de trabajo de los actuales tribunales unitarios, tanto en apelación de procesos federales (penales del sistema anterior, penales del nuevo sistema, materia mercantil, y procesos civiles y administrativos federales) como en amparo. Conforme al proyecto aprobado, se concluirán 101 tribunales unitarios y 4 tribunales colegiados auxiliares para crear 38 tribunales colegiados de apelación, lo que implicará que se cree una sola plaza de magistrada o magistrado.<sup>23</sup>

Como un segundo paso, el 13 de octubre de 2022 se aprobó el acuerdo general que regula la integración y funcionamiento de estos nuevos órganos, en el que destaca su funcionamiento colegiado para la apelación o segunda instancia en todos los procesos federales, dando con ello cumplimiento a la Reforma Judicial. Por otro lado, se mantendrá la tramitación unipersonal del juicio de amparo indirecto, en el que dichos órganos actúan como primera instancia.

Finalmente, durante los últimos meses de 2022 se implementará el proceso de transformación derivado de los puntos previamente expuestos.

---

<sup>22</sup> También conocen de amparos indirectos. Sin embargo, se trata de una función más bien accesorio, ya que solo conocen de amparos indirectos promovidos contra otros tribunales unitarios.

<sup>23</sup> Enfatizo lo anterior ante los señalamientos incendiarios de los senadores Germán Martínez Cázares y Damián Zepeda, así como de otros académicos que hicieron eco de ello, quienes esgrimían que la reforma tenía como finalidad oculta engrosar las filas del PJJF con personas afines a cierta ideología o personajes públicos, para lo cual apuntaban a 200 o 300 nuevas plazas de magistrada o magistrado de circuito. Nada más alejado de la realidad, pues, como puede verse, el tema ha sido estrictamente técnico y funcional.

### 4.3. Concentración de asuntos sobre violaciones graves a derechos humanos

Otro de los cambios que introduce la reforma y que requiere de una explicación más profunda frente a los cuestionamientos airados en su contra, es la facultad que se establece a favor del CJF para que concentre en uno o más órganos jurisdiccionales el conocimiento de asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos, siempre que revistan un interés social.

De entrada, la iniciativa de reforma hablaba de "designación" y parecía agregar un supuesto: el de asuntos que tuvieran un enorme impacto social. Durante el Parlamento Abierto en las Cámaras de Senadores y Diputados, en el que participé, expuse en reiteradas ocasiones que la figura operaba a partir de una institución ya existente: la concentración de asuntos, prevista en el artículo 13 de la Ley de Amparo. Gracias al debate sobre el tema, el texto constitucional se aclaró para precisar que el conocimiento de un órgano jurisdiccional partiría precisamente de una concentración de asuntos.

Así, se debe enfatizar que no se trata de crear tribunales *ad hoc*, no se alteran las reglas básicas de turno y competencia, ni se permite que se ignoren las reglas procesales y sustantivas que apliquen en los asuntos que revistan esa relevancia. Aunque la propia Constitución habla de una excepción a las reglas de *turno* y de *competencia por territorio*, en realidad esto requiere un matiz, pues los asuntos se concentran en uno de los órganos que están conociendo precisamente de uno de los expedientes derivados de esa grave violación a derechos humanos.

La propuesta tiene la finalidad de que, cuando existan casos de gran trascendencia social en los que se analicen violaciones graves a derechos humanos, todos los asuntos relacionados con estos casos se concentren en uno o pocos tribunales. En la práctica, este tipo de asuntos normalmente se litigan en varios juicios que son resueltos por distintos tribunales. Esto genera que estas cuestiones sean muy debatidas y que los jueces puedan llegar a resoluciones diversas. En temas tan delicados y con tanta trascendencia, las resoluciones contradictorias pueden crear situaciones verdaderamente graves. En cambio, concentrar

todos los asuntos en pocos tribunales permite que la persona juzgadora que resuelva tenga el panorama completo de la problemática y dé una solución coherente y completa a las cuestiones que se le plantean. Además, se logra mucha mayor celeridad si un solo órgano judicial conoce del asunto.

Por otro lado, y desde un enfoque significativamente más sustantivo, en los casos de graves de violaciones a derechos humanos, lo que está en juego es un pedazo de la historia de una persona, una familia o una colectividad, y esa historia no se fragmenta ni diluye. De hecho, estos asuntos suelen tocar aspectos penales, administrativos e incluso civiles, y en cada rubro pueden conllevar varios juicios. No obstante, al final todo tiene que ver con un solo hecho. Pongo un ejemplo: ante una desaparición forzada o una situación de desplazamiento forzado interno, puede buscarse la sanción penal de las personas responsables, la responsabilidad administrativa de servidoras o servidores públicos, o la patrimonial del Estado, y el trámite de actas, cuestiones sucesorias, etcétera. Gracias a la concentración de juicios, es posible evitar que al acceso a la justicia se fragmente y se extienda por el territorio nacional, logrando que las víctimas por estos hechos, no sufran una victimización secundaria en su peregrinar por una respuesta en sede judicial.

Ahora, la Reforma Judicial exige que se expida un acuerdo general que regule esta figura y, de hecho, desde el 3 de junio de 2022 se publicó el "Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta el trámite para la concentración de asuntos en los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo" (SEGOB, 2022, 3 junio).

#### 4.4. Recursos administrativos

El recurso de revisión administrativa ha sido una herramienta útil para revisar las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal y proteger la independencia judicial. Por esa razón, se mantiene que las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal que se refieran a la adscripción, ratificación, remoción e inhabilitación de magistrados, magistradas, juezas o jueces se puedan impugnar ante el Pleno de la Suprema Corte mediante dicho recurso. En este rubro, las reglas que rigen su trámite no fueron modificadas.

La única modificación se refiere a la impugnación de los concursos de oposición para estos funcionarios y funcionarias. A partir de la reforma, el Pleno del Consejo conocerá del recurso de revisión en ese supuesto en lugar del Pleno de la Suprema Corte. Al respecto, además de continuar con el apuntalamiento de la Suprema Corte en la resolución de asuntos constitucionales,<sup>24</sup> el Pleno del Consejo está mejor posicionado para resolver esos recursos. En seguida explicaré por qué.

Se debe recordar que la Escuela Judicial es la encargada de diseñar y aplicar la evaluación de la primera etapa del examen de oposición y que un jurado debe hacerlo en las etapas ulteriores. Al respecto, el Pleno del Consejo sólo oficializa la declaratoria de quiénes resultan vencedoras en el concurso, pero carece de intervención en las calificaciones. En consecuencia, el Consejo no estaría revisando sus propias determinaciones al resolver estos recursos. Además, si el Consejo es el órgano encargado de la administración del Poder Judicial, es claro que tiene mejor conocimiento de los procesos de evaluación e ingreso a la carrera judicial, de modo que los consejeros y consejeras se encuentran mejor posicionadas para resolver estos recursos que los ministros y ministras. Esta cuestión no sucede respecto a las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal que se refieran a la adscripción, ratificación, remoción e inhabilitación de las personas juzgadoras del Poder Judicial, pues éstas son adoptadas por el Consejo, por lo que el principio de independencia judicial requiere que puedan ser revisadas por un órgano imparcial e independiente al órgano que tomó la decisión.

Además, la revisión de estas cuestiones se reduce al análisis de reactivos y preguntas de exámenes, lo cual carece de relación alguna con la competencia constitucional reservada a la Suprema Corte. Incluso, hay un tema adicional, pues el personal del CJF no participa en los concursos, mientras que el de la SCJN sí, de modo que esta medida incluso fortalece la transparencia en la resolución de los recursos. Finalmente, la experiencia muestra que los dos a cinco años que le tomaban a la Corte resolver estos recursos se han reducido a algunos meses ante el Consejo.

---

<sup>24</sup> En 2019 se interpusieron 547 recursos de revisión administrativa.

Pongo un ejemplo: en un asunto resuelto con relativa celeridad para sus estándares, la Corte acaba de declarar vencedor a un participante del primer concurso para juezas y jueces laborales, mientras que una participante del segundo concurso que tuvo lugar un año después y cuyo recurso se ventiló ante el Consejo, ya rindió protesta como vencedora tras ganar su recurso.

#### 4.5. Reglas de suplencia de los magistrados, magistradas, juezas y jueces

En la Ley de Carrera Judicial también se reglamentan las suplencias de los magistrados, magistradas, juezas y jueces. El hecho de que ese supuesto no estuviera regulado anteriormente ha permitido favoritismos, arbitrariedades y opacidad en torno a legitimidad de quién resuelve un asunto. Por ello, en esta norma se prevé que cuando los magistrados, magistradas, jueces y juezas falten menos de quince días, el secretario o secretaria designado solo pueda dictar diligencias urgentes y providencias de trámite, sin resolver asuntos de fondo. En cambio, si la ausencia se extiende por más de quince días, el Consejo deberá designar a personas de una lista de servidoras y servidores públicos habilitados para desempeñar el cargo.

#### 4.6. Conflictos Laborales

Con la finalidad de tener una mejor resolución de los conflictos laborales que se susciten en el Poder Judicial de la Federación y para prever la existencia de un recurso en la materia, se sustituyó a la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación por una Comisión de Conflictos Laborales del Poder Judicial de la Federación. Este órgano resolverá los conflictos laborales que se susciten entre la Suprema Corte y sus trabajadores. Por su parte, la Suprema Corte y el CJF resolverán, respectivamente, el recurso de revocación que se interponga contra las decisiones de dicha Comisión.

Con esta medida se garantiza la doble instancia y el derecho a un recurso efectivo, cuya ausencia tiene actualmente al Estado mexicano como demandado en diversos procedimientos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.



Mientras envió este artículo, el CJF ya aprobó el Acuerdo respectivo y el lunes 15 de octubre la SCJN lo discutirá para que se emita un acuerdo general conjunto que permita el inicio de funciones de la citada Comisión.

#### 4.7. Defensoría pública

La defensoría pública juega un papel fundamental en la justicia mexicana. Muestra de ello es que, en 2019, 417,654 personas fueron representadas por una defensora o defensor público.<sup>25</sup> Además, los jueces y juezas necesitan que los abogados y abogadas les aporten los argumentos y las pruebas necesarias para poder tomar una decisión adecuada. La estructura de los procesos requiere que ambas partes tengan una defensa adecuada para proteger el derecho de acceso a la justicia.

Por esa razón, en la reforma se fortaleció al Instituto de la Defensoría Pública. Para ello, se elevaron sus facultades y funciones a nivel constitucional y se facultó a la Escuela Judicial para que capacite al personal del Instituto, así como para que celebre los concursos de oposición correspondientes. Así, la Escuela Judicial elaborará y ejecutará el Plan Anual de Capacitación de los servidores públicos de ese Instituto.

La defensoría cuenta con defensores, defensoras, asesoras y asesores jurídicos. Los primeros representan a las personas que no tienen abogado o abogada en procedimientos penales y los segundos dan asesoría en cualquier materia. Sin embargo, anteriormente sólo se garantizaba la defensa en materia penal y laboral, por lo que la reforma añade que se garantice la asesoría en amparo familiar. La materia familiar es sumamente sensible. Una mala decisión puede afectar profundamente la vida y estabilidad de los niños y niñas de nuestro país. Por esa razón se consideró que era necesario que la defensoría garantizara que todas las personas tengan una debida representación en la instancia en la que se resuelven definitivamente los asuntos familiares.

---

<sup>25</sup> Mexicanos contra la corrupción, 2019, pp. 83-84. Datos se recopilaron de cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018 y del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018. Los datos son al 26 de octubre del 2018.

Por otro lado, se mantiene claramente la separación entre la carrera judicial y la carrera de las personas defensoras. Se necesitan distintas habilidades y conocimientos para ser un buen defensor o defensora, que para ser un buen juzgador o juzgadora. Por lo tanto, un buen desempeño en el Instituto de la Defensoría no implica necesariamente que esa persona será exitosa en un órgano jurisdiccional y viceversa. Así, la carrera de la defensoría se sigue regulando en la Ley Federal de Defensoría Pública y no les aplica la Ley de Carrera Judicial.

Es importante agregar que la Defensoría era el único actor en los procedimientos penales que carecía de reconocimiento constitucional.

## Conclusión

La reforma a la justicia federal marca un antes y un después en la labor judicial en México, pues las distintas modificaciones, redefiniciones y adecuaciones que introduce, la convierten en la transformación más importante del Poder Judicial de la Federación en los últimos 25 años. Ciertamente no se trata de una reforma vistosa, pero es sumamente funcional, y comprende un número importante de ajustes que resultaban necesarios para apuntalar a la SCJN como tribunal constitucional, fortalecer al CJF como órgano de gobierno judicial y terminar de consolidar la carrera judicial para una mejor justicia a nivel federal.

México puede tener una mejor justicia. Podemos aspirar a tener tribunales con servidoras y servidores públicos que surjan de una carrera judicial sólida meritocrática y transparente. Podemos tener una doctrina constitucional coherente que rija toda nuestra vida pública y proteja nuestros derechos fundamentales. Podemos tener un Poder Judicial libre de corrupción y nepotismo y con plena paridad de género. No obstante, antes de llegar a eso tenemos que dar muchas más batallas. En especial, quienes trabajamos en el PJF, tenemos que asumir nuestra responsabilidad, cambiar nuestras prácticas y luchar por la justicia que este país se merece.

La finalidad de la reforma es que en México tengamos un Poder Judicial Federal más eficiente, eficaz, más cercano a las personas y más profesional. Estas modificaciones constitucionales y legislativas establecen las herramientas necesarias

para que este objetivo pueda hacerse realidad, quita muchos de los obstáculos que impedían llevarlo a cabo y abre nuevas vías para lograrlo. Como lo mencioné al inicio, debemos confiar en la propia capacidad del Poder Judicial para llevar a cabo estos cambios. De hecho, la reforma partió del intenso trabajo que ya había realizado el propio PJJ durante 2019 y 2020.

Las juzgadas y los juzgadores, el personal de todos los tribunales, órganos y áreas del Poder Judicial de la Federación –incluidas quienes se desempeñan en labores de defensoría pública–, las usuarias y los usuarios del sistema de impartición de justicia en el país, así como la sociedad mexicana en su conjunto, deben ser partícipes y beneficiarios de esta reforma integral al sistema de impartición de justicia.

Queda mucho por hacer. Seguimos con deficiencias estructurales en la justicia local. Se puede avanzar mucho en los procesos de integración de los órganos cúspide del PJJ. Se puede aligerar la estructura de la justicia electoral. Se debe avanzar en la materialización de los mecanismos alternativos de solución de controversias. No obstante, si faltaban 10 pasos, era importante dar el primero.

Asimismo, en un entorno tan politizado y frente a las casi 100 iniciativas de reformas constitucionales y legales al PJJ, cuando un proceso de enmienda constitucional era inminente y la incertidumbre reinaba, el momento para una reforma funcional y técnica, originada desde las propias políticas generadas al interior del CJF y la SCJN no era sólo oportuno, resultaba obligado.

## Fuentes

Guerrero Zazueta, A. (2015), *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México?*, Colección Sobre la protección constitucional de los derechos humanos, Fascículo 8; CNDH.

Chávez Padrón, M. (1990), *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial Federal mexicano*, México, Porrúa, pp. 78-79.

CJF (2022), "El nuevo Poder Judicial de la Federación: de políticas a resultados", <https://apps.cjf.gob.mx/NuevoPJF/?vw=main>

Corte Constitucional de Colombia (2022), <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>

Corte Constitucional de Sudáfrica (2022), <https://www.concourt.org.za/index.php/caseload/caseload-summary#>

Cortez Salinas, J. (2019), "Secretarios de estudio y cuenta en la Suprema Corte de México. Un actor esencial pero olvidado". *Polít. gob* [online]. 2019, vol.26, n.b2, pp. 219-236.

DOF (2021, 7 junio), Ley de Carrera judicial del Poder judicial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCJPJFpdf>

DOF (2021b, 7 junio), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJFpdf>

Dworkin, R. (1986), *Law's Empire*, Edit. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, Londres, Inglaterra.

Guerrero Zazueta, A. (2012), *La procedencia del amparo directo en revisión*, Temas de Derecho V, México, Pandecta y Escuela Libre de Derecho.

Magaloni Kerpel, A. L., (2001), *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*, España, McGraw Hill, 2001.

Mexicanos contra la corrupción (2019), "La defensoría pública en México. El acceso a la justicia de los desposeídos", pp. 83-84.

PJ (2018, 7 diciembre), Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de responsabilidades

administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas. Disponible en: [https://www.cjf.gob.mx/organosauxiliares/contraloria/resources/legislacion/AGPCJFEDMRASPCyRC\\_20181207\\_Sin\\_Reformas.pdf](https://www.cjf.gob.mx/organosauxiliares/contraloria/resources/legislacion/AGPCJFEDMRASPCyRC_20181207_Sin_Reformas.pdf)

PJF (2021, 8 de abril), Acuerdo General 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se termina la undécima época del Semanario Judicial de la Federación, y establece sus bases, PJD-SCJN.

PJF-SCJN (2019), Informe anual de labores 2019, del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, <https://www.scjn.gob.mx/primerinformezaldivar/pdf/informe-labores-2019.pdf>

SCJN (2021, 2 septiembre), Acuerdo General de Administración, del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se emiten las directrices del mecanismo integral para prevenir, atender y erradicar el acoso sexual y cualquier otra forma violencia sexual y de género.

SEGOB (2019, 17 octubre), ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, en relación con la reincorporación, adscripción, readscripción y ratificación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

SEGOB, (2022, 3 junio), Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta el trámite para la concentración de asuntos en los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo.

Suprema Corte de Canadá (2022), <https://www.scc-csc.ca/case-dossier/cb/index-eng.aspx#>

Suprema Corte de Estados Unidos (2020), SUPREME COURT OF THE UNITED STATES GRANTED & NOTED LIST OCTOBER TERM 2019 CASES FOR ARGUMENT , <https://www.supremecourt.gov/orders/19grantednotedlist.pdf>

Tribunal Constitucional Español (2022), [https://www.tribunalconstitucional.es/es/transparencia/informacion-publica/Paginas/03\\_Resoluciones%20dictadas.aspx](https://www.tribunalconstitucional.es/es/transparencia/informacion-publica/Paginas/03_Resoluciones%20dictadas.aspx)

## La corte mexicana como tribunal constitucional: 30 años de evolución

---

*The Mexican court as a constitutional court:  
30 years of evolution*

FABIANA ESTRADA TENA\*

### Resumen

Este trabajo reconstruye la trayectoria que ha recorrido la Suprema Corte mexicana durante casi tres décadas para consolidarse como un auténtico tribunal constitucional. La primera parte describe brevemente las distintas funciones que definen a la justicia constitucional. La segunda parte se remonta a la reforma judicial de 1994, que por primera vez dotó a la Corte de atribuciones que le permitieron operar como árbitro del conflicto político. La tercera parte repasa en su función como protectora de derechos humanos a partir de la reforma constitucional de 2011. La cuarta parte examina los cambios implementados por la reforma judicial de 2021 que buscan consolidar su papel como máximo intérprete de la Constitución para la colectividad y plantea los desafíos que supone su implementación.

**Palabras clave:** tribunal constitucional, reforma judicial, derechos humanos, Constitución, Suprema Corte.

---

\* Magistrada de Circuito comisionada como coordinadora general de Asesores de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## Abstract

This work reconstructs the trajectory that the Mexican Supreme Court has followed for almost three decades to consolidate itself as an authentic constitutional court. The first part briefly describes the different functions that define constitutional justice. The second part goes back to the judicial reform of 1994, which for the first time provided the Court with powers that allowed it to operate as an arbiter of political conflict. The third part reflects on its role as protector of human rights from the constitutional reform of 2011. The fourth part examines the changes implemented by the judicial reform of 2021 that seek to consolidate its role as the highest interpreter of the Constitution for the community and proposes the challenges of its implementation.

**Keywords:** constitutional court, judicial reform, human rights, Constitution, Supreme Court.

## 1. Introducción

Los tribunales constitucionales surgieron en la Europa de entreguerras como un esfuerzo de conciliación política tras varios años de violencia y tiranía institucionalizada (Gascón, 1994, p. 64). Su diseño, teorizado originalmente por Hans Kelsen (Kelsen, 1974; García de Enterría, 1981), forma parte de una estrategia institucional para transitar de regímenes políticos autoritarios a sistemas democráticos (Barak, 2008, pp. 13-15; Gascón, 1994, pp. 63-64), depositando la función de "guardián de la constitución" en un órgano independiente de los poderes políticos y por lo tanto capaz de desempeñar una función contramayoritaria.

Originalmente los tribunales constitucionales se concibieron como "legisladores negativos", con la función de revisar la compatibilidad de las leyes con la norma fundamental "en abstracto" y expulsar del orden jurídico aquellas que resultaran inconstitucionales (Fernández, 1997, p. 80). Este diseño se popularizó e implementó en diversos países de los cinco continentes.<sup>1</sup> De esta forma, paulatina-

---

<sup>1</sup> La Comisión de Venecia, en los preparativos del Quinto Congreso de la Conferencia Mundial de Cortes Constitucionales en 2022, reporta la participación de 118 Cortes Constitucionales, Consejos Constitucionales y Supremas Cortes de todo el mundo (Comisión de Venecia, 2021).



mente comenzó a emerger una correlación entre los procesos de democratización en diversas latitudes y la existencia de la jurisdicción constitucional (Fix-Fierro, 2007, p. 192). En tales contextos, las cortes constitucionales adoptaron el papel de árbitros del conflicto político durante los procesos de democratización (Ackerman, 2002, p. 142).

En México no fue la excepción. Durante el proceso de transición democrática de finales del siglo XX y principios del siglo XXI en nuestro país se replicó la estrategia de establecer un tribunal constitucional con el propósito de fortalecer el Estado de derecho (Senado de la República, 1994) y dar a la Constitución un verdadero efecto normativo y no uno meramente nominal (Loewenstein, 2018), capaz de imponer límites efectivos al poder a través de la división de poderes y del federalismo.

La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 –que entró en vigor en enero de 1995– se inserta en ese proceso de democratización. Su diseño contempló la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal autónomo e independiente que funcionaría como árbitro en los conflictos políticos entre diversos poderes y órdenes de gobierno: un contrapeso real a la acumulación indebida del poder y responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública (Senado de la República, 1994).

Así, se sentaron las bases para que la Corte forjara su propia historia como un auténtico tribunal constitucional, pero el verdadero reto era que con esta nueva configuración constitucional lograra funcionar adecuadamente y adquirir, frente a la sociedad y al resto de los poderes, la legitimidad necesaria para que sus fallos fueran acatados. Para que la reforma lograra su cometido, era indispensable que el propio tribunal asumiera ese papel, que hiciera suyo el compromiso que le fue encomendado, y que así, mediante su labor como garante de la justicia y de los derechos de la ciudadanía, conquistara el papel que le corresponde ocupar en una democracia constitucional.

Este trabajo reconstruye la trayectoria que ha recorrido la Suprema Corte mexicana durante 27 años para consolidarse como un auténtico tribunal

constitucional, a través de los cambios normativos y los procesos históricos que la han llevado a ejercer un rol tripartita en la protección de la constitución: como guardián del diseño institucional, protector de los derechos fundamentales y máximo intérprete de la Constitución como modelo de vida para la comunidad.

Cada una de estas funciones ha sido materia de las tres reformas constitucionales que definen la historia moderna de la Suprema Corte. La primera parte de este trabajo describe brevemente los distintos roles que los tribunales constitucionales desempeñan en un estado democrático; la segunda se centra en la reforma judicial de 1994, que por primera vez dotó a la Corte de atribuciones propias de la justicia constitucional a partir de las cuales comenzó a operar como árbitro del conflicto político. La tercera parte repasa en su función como protectora de derechos humanos a partir de la reforma constitucional de 2011. La cuarta parte examina los cambios implementados por la reforma judicial de 2021 que apuntalan su función como intérprete máximo del texto constitucional y plantea los desafíos que enfrenta su implementación.

## **2. Tres funciones de la justicia constitucional**

En general, la función de un tribunal constitucional es la de ser garante de la Constitución. Esto tiene diversas implicaciones, en tanto la Constitución establece, por un lado, los derechos y libertades fundamentales de las personas, así como los límites y obligaciones del Estado frente a la ciudadanía, y, por otro, la división y estructura del poder del Estado, además de la organización, facultades y atribuciones de las entidades públicas. La Constitución contiene toda una serie de principios y reglas fundamentales para la vida social y política de un país. Sus efectos abarcan desde lo público hasta las esferas más íntimas de una persona.

Defender la Constitución es velar por la vigencia efectiva de dichas normas: desentrañar su significado, dotarlas de contenido y fijar su alcance, lo que requiere de tribunales constitucionales que las interpreten y apliquen en

la realidad. La Constitución necesita de toda una maquinaria judicial que la aplique para ser verdaderamente efectiva (Cappelletti, 1985).

De este modo, las funciones que impone la propia estructura constitucional al órgano encargado de velar por ella son las de defender el diseño institucional; proteger los derechos humanos, y, en general, ser un intérprete efectivo de las normas constitucionales para asegurar que sus contenidos nos rijan plenamente.

Respecto de la primera función, la Constitución suele establecer las reglas del juego político-democrático, por lo que gran parte de las atribuciones de los tribunales constitucionales suelen involucrar controles respecto de la composición del gobierno (Ginsburg, 2002). De igual modo, los tribunales constitucionales funcionan como árbitros dentro de sistemas federales (Stone Sweet, 2012) y como guardianes de las instituciones democráticas. Tan es así que el trabajo de las cortes constitucionales en épocas de transición ha sido el de discontinuar elementos del viejo sistema autoritario (Ginsburg, 2002). En este sentido, muchas de sus decisiones implican cuestiones políticas (Harding, 2017), lo que supone que el poder político puede verse beneficiado o afectado por las sentencias que se emitan, lo que debe aceptarse como parte de una democracia constitucional (Sunstein, 1997).

En cuanto a la segunda función, los tribunales constitucionales también se han posicionado como los entes encargados de garantizar la protección de derechos humanos (Harding, 2017). En diversas jurisdicciones, son la última instancia judicial dentro del país para proteger derechos fundamentales y frenar sus violaciones (Hajiyev, 2002). En efecto, se ha entendido que la precondition necesaria en sistemas democráticos es contar con un sistema robusto de protección de los derechos, por lo que suele considerarse que ésta es la función más importante de los tribunales constitucionales modernos (Stone Sweet, 2012). De hecho, estos tribunales se han convertido, a lo largo del tiempo, en instrumento eficaz al servicio de la defensa de los derechos y libertades constitucionales de las ciudadanas y los ciudadanos (Magaloni y Zaldivar, 2006).

Ahora, respecto a la tercera función, los tribunales constitucionales deben ser ubicados como los últimos intérpretes de la Constitución (Harding, 2017),<sup>2</sup> para poder así defender efectivamente el diseño institucional y los derechos humanos. Se trata de órganos que tienen la última palabra en la interpretación de la Constitución y de las demás leyes. Para ello, es importante que sus precedentes vinculen a todas las autoridades jurisdiccionales de todo un sistema jurídico. Un tribunal constitucional debe establecer las pautas interpretativas para que todos los operadores jurídicos y las autoridades, a través de sus competencias constitucionales, hagan efectivos los mandatos constitucionales y particularmente los derechos.

La Suprema Corte mexicana lleva a cabo todas estas funciones, pero llegar hasta este punto ha sido producto de una evolución paulatina, marcada por procesos políticos e importantes reformas constitucionales.

### **3. La Suprema Corte como árbitro político (1994-2011)**

A lo largo del siglo XX en México imperó un régimen político presidencialista, caracterizado por una centralización absoluta del poder, en la cual los poderes distintos al Ejecutivo cumplían un papel instrumental para el propio régimen. Aunque la Constitución establecía principios como la separación de poderes, la supremacía constitucional y los derechos político-electoral, su letra no se veía reflejada en la realidad. La Constitución era una carta de buenos deseos que servía para dar la apariencia de vivir en una democracia en la palabra, pero no en la práctica (Zaldívar, 2019).

Durante esta etapa de centralización del poder, el papel de la Suprema Corte —como cabeza del Poder Judicial— era marginal en la vida pública. Los conflictos políticos se resolvían desde las esferas de poder, de forma vertical, mediante

---

<sup>2</sup> En este sentido, en los orígenes de los tribunales constitucionales surgió del debate de quién debería ser el garante de la constitución: si el presidente de la nación/república (Carl Schmitt) o el tribunal constitucional (Hans Kelsen). Finalmente, la ideología que dominó y se ha implementado en la mayoría de los estados democráticos ha sido la de Hans Kelsen.

negociaciones políticas poco públicas y transparentes, muy lejos de la jurisdicción de los tribunales. La Constitución no funcionaba como la norma jurídica suprema ni la Corte funcionaba como tribunal constitucional, por la simple razón de que ni siquiera existían mecanismos de control a través de los cuales se pudieran hacer valer las reglas constitucionales del juego político.

No es este el lugar para explicar el proceso de transición democrática que vivió nuestro país. Lo que es claro es que este proceso tuvo como uno de sus componentes en el ámbito normativo la iniciativa de reforma constitucional que el expresidente Zedillo presentó a pocos días de haber asumido el cargo, el 5 de diciembre de 1994, cuya finalidad expresa fue la de mejorar la democracia, la justicia y el combate contra la inseguridad, mediante el fortalecimiento y credibilidad de las instituciones (Senado de la República, 1994).

### 3.1. Una nueva configuración del Poder Judicial federal

Uno de los ejes conceptuales de la iniciativa fue "el fortalecimiento del Estado de Derecho", a fin de que "la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia" (Senado de la República, 1994), a través de la implementación de un sistema de justicia eficaz, encabezado por una Suprema Corte que actuara como tribunal de constitucionalidad acorde con las necesidades y los reclamos contemporáneos. En la exposición de motivos se expresa la intención de "consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad", esto es: "fortalecer su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública" (Senado de la República, 1994). En tal sentido, se buscó dotar a la Corte de mayor autonomía, brindar mayor fuerza a sus decisiones, liberarla de las cargas administrativas, y ampliar sus competencias para el análisis de constitucionalidad de leyes y para dirimir controversias entre los distintos niveles de gobierno, de forma tal que fungiera como garante del federalismo. Asimismo, la iniciativa buscó "revisar las reglas de su integración" para facilitar la deliberación entre sus miembros, garantizar una interpretación coherente de la Constitución y facilitar la renovación periódica de sus criterios frente al cambio social.

De esta forma, la reforma judicial de 1994 implementó cambios a la composición de la Suprema Corte, reduciendo el número de personas ministras de 26 –21 numerarias y 5 supernumerarias– a 11, que era el número que originalmente se había establecido en 1824, pero que había ido poco a poco aumentando con la justificación de contar con más ministros para combatir el rezago judicial (Fix-Fierro, 2003). Más importante, el régimen transitorio implicó un cambio completo y absoluto de las personas que integraban la Suprema Corte,<sup>3</sup> lo cual se consideró necesario para dar paso a un Alto Tribunal renovado en sus funciones y en su integración.<sup>4</sup> La justificación fue la de hacer congruente la composición de la Corte con sus nuevas atribuciones, teniendo una más calificada y compacta, en la que se facilitara la deliberación y cuyos integrantes se tuvieran que dedicar únicamente al conocimiento y resolución de las controversias más importantes (Senado de la República, 1994).

Lo anterior fue acompañado de otras modificaciones que buscaron brindarle mayor independencia y autonomía a la Suprema Corte para poder ejercer de forma efectiva su papel de contrapeso en un nuevo Estado democrático. Así, en lugar de que las ministras y los ministros gozaran de una encomienda vitalicia, se disminuyó el tiempo del cargo a 15 años, con el derecho a un haber por retiro, y se estableció que su sustitución se hiciera de forma escalonada.<sup>5</sup> Lo anterior porque se estimó conveniente evitar que se formara un esquema rígido de interpretación constitucional y que se diera paso a una renovación constante de la doctrina constitucional.

---

<sup>3</sup> "TRANSITORIO SEGUNDO. - Los actuales Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente Decreto. Recibirán una pensión igual a la que para casos de retiro forzoso prevé el "Decreto que establece las Causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". A los Ministros citados en el párrafo anterior no les serán aplicables los impedimentos a que se refieren el último párrafo del artículo 94 y el tercer párrafo del artículo 101 reformados por virtud del presente Decreto. De regresar al ejercicio de sus funciones de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 96 reformado por virtud del presente Decreto se suspenderá el derecho concedido en el primer párrafo de este artículo durante el tiempo en que continúen en funciones".

<sup>4</sup> Sin embargo, los ministros Juan Díaz Romero y Azuela Huitrón, que se retiraron en 2006 y 2009, respectivamente, fueron los dos únicos que pudieron conservar el cargo a pesar de haber sido ministros en funciones desde antes de la reforma.

<sup>5</sup> Es importante mencionar que el último ministro y la última ministra que formaron parte de esta novedosa conformación en 1994, Juan Silva Meza y Olga Sánchez Cordero, terminaron sus funciones en 2015.

En esta misma línea, se modificaron la forma y los requisitos de designación de ministros y ministras. Antes de 1994 eran nombrados por el presidente de la república y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, en un modelo similar al que es utilizado actualmente en Estados Unidos. La reforma buscó que la designación se aislara del procedimiento político y además que existiera una mayor corresponsabilidad entre ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo), al requerirse una mayoría de dos terceras partes de las senadoras y los senadores.

De la misma manera, se impusieron nuevos requisitos para ser nombrado ministro o ministra. Debido a la extrema centralización del poder, el cargo de ministro se utilizaba más como un cargo político (Fix-Fierro, 2003) que como un cargo de juez constitucional. Por ello, se estableció el impedimento a aquellas personas que con anterioridad a un año hubieren ocupado los cargos de secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la república o de justicia del entonces Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún estado o jefe de gobierno del Distrito Federal. Además, se amplió de 5 a 10 años de antigüedad la expedición del título profesional de abogado, con el fin de garantizar que personas con mayores conocimientos y experiencia pudieran ocupar el cargo.

Así, se reforzaron las garantías institucionales para asegurar una justicia constitucional independiente y autónoma, capaz de fungir como árbitro imparcial en los conflictos sometidos a su conocimiento.

Por otro lado, la Suprema Corte contaba con diversas facultades que no estaban relacionadas estrictamente con la impartición de justicia y la resolución de asuntos. Entre ellas, los nombramientos, adscripciones y disciplina de los jueces de distrito y magistrados de circuito; la realización de las visitas de inspección; el proyecto de presupuesto del Poder Judicial Federal; el establecimiento del número y materia de los órganos jurisdiccionales federales, y la administración de la defensoría pública de oficio. Esto es, en general, tareas de administración, disciplina y vigilancia en el Poder Judicial de la Federación.

De hecho, los ministros llevaban a cabo visitas de inspección a los diversos órganos jurisdiccionales federales con el fin de cerciorarse del funcionamiento de los tribunales, recibir quejas e identificar irregularidades. Dicha labor, por un lado, se realizaba bajo distintos parámetros y niveles de rigidez (Fix-Fierro, 2003), y por otra parte distraía a las ministras y ministros de su labor jurisdiccional.

Por lo anterior, en la misma idea de contar con un tribunal constitucional que dedicara todos sus esfuerzos a resolver problemas jurídicos constitucionales, se creó un organismo independiente para encargarse de la labor de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, al estilo de los sistemas de administración de la judicatura existentes en Europa (Fix-Zamudio, 1997). De esta forma, se configuró el Consejo de la Judicatura Federal como la institución técnica que tendría a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación –excepto de la Suprema Corte–.

Así, se estableció la conformación del Consejo de la Judicatura consistente en siete integrantes: uno de ellos sería el ministro presidente de la Suprema Corte, que de la misma forma presidiría el Consejo; un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un juez de Distrito, quienes serían electos por insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la república.<sup>6</sup>

Las funciones que se depositaron en el Consejo de la Judicatura fueron precisamente las que realizaba la Suprema Corte de carácter administrativo: determinar el número de órganos y las materias de los circuitos y distritos judiciales atendiendo a las cargas de trabajo y ubicación de cada una de ellas, labores de

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar que la conformación vigente del Consejo de la Judicatura no es la que se estableció en la reforma de 1994, sino la establecida mediante la reforma constitucional de 1999 para quedar de la siguiente manera: el presidente del Consejo es también el presidente de la Suprema Corte (quien es el único integrante que dura en su cargo cuatro años); tres consejeros son designados por el Pleno de la Corte eligiendo entre las magistradas y los magistrados de Circuito y jueces de Distrito; dos son designados por el Senado y uno por el presidente de la república.



vigilancia, supervisión y disciplina, y elaboración del proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial Federal. También quedó contemplada la facultad de emitir acuerdos de carácter general para la eficiente administración de justicia.

Como lo he mencionado, uno de los principales objetivos fue garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación. En esta línea, se elevó a rango constitucional la carrera judicial<sup>7</sup> y, de esta forma, las personas juzgadoras en el ámbito federal dejaron de ser nombradas por el Pleno de la Suprema Corte, para que el Consejo se encargara del nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados de acuerdo con criterios, requisitos y procedimientos objetivos, imparciales y previamente estipulados.

### 3.2. Nuevos medios de control constitucional

El otro gran rubro de la reforma, fundamental para la reconfiguración de la Corte como tribunal constitucional, es el que se refiere a las atribuciones que se le otorgaron con el relanzamiento de las controversias constitucionales y la creación de las acciones de inconstitucionalidad. A través de estos medios de control, la Corte se erigió en garante de la totalidad del orden constitucional, encargada de velar por el respeto a las competencias que la Constitución otorga a los diversos órganos y entes, así como de analizar en abstracto la constitucionalidad de las leyes federales y locales. De esta manera, se logró incorporar la idea original de Hans Kelsen (1974) sobre los tribunales constitucionales como

<sup>7</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 97.- [...] La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Artículo 100.- [...] La ley establecer 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.

Artículo 122.- [...] VII. [...] 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".

legisladores negativos facultados para expulsar del sistema jurídico, con efectos generales, toda aquella norma que fuera contraria a la Constitución, con la acotación de que para poder declarar la invalidez de las normas, la reforma señaló que tendría que alcanzarse una mayoría calificada, es decir, por lo menos ocho votos del Tribunal Pleno.<sup>8</sup>

Aunque las controversias constitucionales se prevenían desde el texto original de la Constitución de 1917, estaban limitadas a determinadas controversias suscitadas únicamente entre las entidades federativas, los poderes de la misma entidad, y entre la Federación y los estados.<sup>9</sup> Además, en la práctica no tenían mucho impacto, eran un medio de control constitucional poco utilizado y sin regulación propia (SCJN, 2004). De hecho, antes de 1995 eran apenas invocadas.<sup>10</sup>

Con la reforma, las controversias constitucionales fueron ampliadas para agregar su procedencia para la resolución de los conflictos entre todos los órdenes de gobierno y los poderes que conforman el Estado mexicano: entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, así como entre los poderes de las entidades federativas.

Esta atribución de la Suprema Corte ha sido útil para salvaguardar las esferas de competencia constitucionalmente tuteladas, así como para emitir criterios sobre división de poderes y federalismo. Por ejemplo, esto permitió a la Corte sentar una doctrina sólida que a la fecha permite resolver cuestiones de gran relevancia sobre temas como división de poderes,<sup>11</sup> federalismo,<sup>12</sup> independencia

---

<sup>8</sup> La iniciativa originalmente contemplaba una mayoría de nueve votos.

<sup>9</sup> La redacción del artículo 105 constitucional en 1917 era el siguiente: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte."

<sup>10</sup> Entre 1917 y 1994 únicamente fueron resueltas 55 controversias constitucionales.

<sup>11</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2007. Resuelta el 20 de enero de 2009. Véase también la tesis de jurisprudencia P./J. 111/2009.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, sentencia recaída a la controversia constitucional 38/2015, resuelta el 24 de mayo de 2017; o bien la sentencia recaída a la controversia constitucional 94/2009, resuelta del 31 de marzo de 2011. Véase también la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2011.

de los poderes judiciales,<sup>13</sup> autonomía municipal,<sup>14</sup> calidad democráticos de los procedimientos legislativos,<sup>15</sup> entre otros.

Por otro lado, con el fin de salvaguardar la supremacía constitucional, se incorporaron las acciones de inconstitucionalidad abriendo la posibilidad de declarar la invalidez de normas con efectos generales. Se otorgó legitimación para accionar este medio de control abstracto a las minorías parlamentarias del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales (33% de sus integrantes), así como a la persona titular de la entonces Procuraduría General de la República. No obstante, a la fecha, los sujetos legitimados se han extendido incluyendo no sólo poderes, sino también, órganos constitucionales autónomos federales y locales,<sup>16</sup> con el fin de que exista una protección más amplia a la Constitución y a los derechos humanos.

A esto siguió la expedición de la ley reglamentaria de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales de 1995, en la que se establecieron los supuestos, las reglas y el proceso por el cual se registrarían,<sup>17</sup> para darles plena efectividad. A partir de entonces, la Suprema Corte empezó a resolver una cantidad considerable de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, con lo que la resolución de conflictos políticos comenzó a trasladarse de las instancias que gozaban de la centralización del poder durante la época del autoritarismo, a una sede constitucional.

---

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo: sentencia recaída a la controversia constitucional 88/2008, resuelta el 9 de julio de 2007. Véase también la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2013.

<sup>14</sup> *Supra* nota 8.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, sentencia recaída a la controversia constitucional 30/2008, resuelta el 4 de enero de 2011; o bien la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 19/2020, resuelta el 25 de octubre de 2010.

<sup>16</sup> Actualmente el artículo 105, fracción II, de la Constitución general contiene la siguiente lista de sujetos legitimados: minorías legislativas de 33% tanto federales como locales, en sus respectivas competencias; el Ejecutivo federal; los partidos políticos contra leyes electorales; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando se involucren derechos humanos; el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública contra leyes que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, y la Fiscalía General cuando se trate de leyes penales o procesales penales. Sin embargo, el Pleno también ha entendido que dicha lista no son números *clausus*, sino que pueden haber otros órganos legitimados atendiendo el caso.

<sup>17</sup> La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 estableció en su artículo octavo transitorio que las reformas al artículo 105 (en la cual se contemplan las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad) entrarían en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente.

La relevancia y profundidad de estos cambios dio lugar a la inauguración de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*,<sup>18</sup> caracterizada por una Suprema Corte que centró sus esfuerzos en interpretar y aplicar las reglas del juego, asegurándose de que el ejercicio del poder público se ciñera a lo establecido por la Constitución, bajo pena de ser invalidado.

Así, dentro de nuestra cultura política-constitucional, comenzaron a establecerse bases claras para las nuevas prácticas dentro de un Estado en búsqueda de la democracia y el federalismo. La Constitución pasó de ser una mera acta política o un documento nominal a ser aplicada como norma jurídica sustantiva: como parámetro de validez de las normas y actos de autoridad.

Asimismo, en la medida en que los conflictos comenzaron a ser resueltos mediante los cauces constitucionales a cargo de la Suprema Corte, ésta se convirtió en actor fundamental de la vida pública del país. En este sentido, varios autores nombraron esta transformación como la "judicialización de la política", el cual era un fenómeno que ya se había identificado en Estados Unidos y países europeos (Fix-Zamudio, 2009). Ello implicaba que los conflictos políticos tenían que resolverse de manera imparcial, neutral, objetiva y transparente en la vía jurisdiccional.

La política se volvió justiciable, las etapas del proceso político se convirtieron en objeto de conocimiento jurídico, y la lucha por el poder se sometió a las reglas del juego preestablecidas (Zaldívar, 2019). Así, finalmente, el orden institucional señalado en la Constitución fue protegido mediante la garantía de contar con soluciones razonadas, con procesos justos, y justificaciones públicas. A partir de estos cambios, comenzamos a transitar de una cultura de decisionismo arbitrario a una cultura constitucional.

Con todo, el dinamismo interpretativo al que dio origen la reforma en gran medida se acotó al funcionamiento de las instituciones del Estado. En el ámbito de

---

<sup>18</sup> El 13 de marzo de 1995, mediante acuerdo general 5/1995, el Pleno de la Suprema Corte inauguró la Novena Época.

los derechos, la doctrina se mantuvo estática, debido un poco a que la Corte delegó en los tribunales colegiados gran parte de su competencia en materia de juicio de amparo (acuerdo general núm. 5/2001), y porque la legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad se depositaba en órganos cuyos incentivos estaban encaminados a la defensa de sus atribuciones y no de los derechos fundamentales;<sup>19</sup> pero, sobre todo, porque la interpretación de los derechos era completamente ajena a los avances del derecho internacional de los derechos humanos. Esto limitó seriamente el papel de la Corte, porque dejó fuera de su ámbito de control un aspecto fundamental para una democracia constitucional: la garantía efectiva de los derechos de las personas.

#### **4. La era de la protección de los derechos fundamentales (2011-2021)**

En 2011 fueron publicadas dos reformas constitucionales con un alto potencial para transformar el derecho y la justicia en el país, así como para que la Suprema Corte se convirtiera en un tribunal de derechos, a cargo de la interpretación, desarrollo y protección de las libertades fundamentales mediante su jurisprudencia.

El 10 de junio de 2011 se publicó la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que constituiría una de las más importantes en la historia del constitucionalismo moderno en México. Esta enmienda implicó un cambio de visión en el comportamiento de las autoridades, ya que se colocaron los derechos humanos en el centro del funcionamiento de nuestro sistema constitucional.

La reforma estuvo dotada de varios cambios que a la postre demostraron tener un profundo impacto. Primero, se incorporó el derecho internacional de los derechos humanos al sistema nacional, lo que implicó una evolución en el

---

<sup>19</sup> En principio, la reforma del 31 de diciembre de 1994 legitimó exclusivamente a las minorías legislativas y a la entonces Procuraduría General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad; con la reforma de 1996 se facultó también a los partidos políticos. Sin embargo, fue en la reforma del 14 de septiembre de 2006 que se facultó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover dicho medio de control constitucional, mediante la adición del inciso g a la fracción II del artículo 105 de la Constitución General.

alcance de la protección de los derechos.<sup>20</sup> De aquí nació el llamado bloque de constitucionalidad o convencionalidad,<sup>21</sup> que abarca todo el catálogo de derechos, principios y reglas contenidas no sólo en la Constitución sino también en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte.<sup>22</sup> A partir de esto, la Corte emprendió la construcción de una extensa doctrina en materia de derechos fundamentales que abarca las más diversas áreas e instituciones del derecho, con repercusiones transformadoras en la vida de las personas.

Adicionalmente, se establecieron las obligaciones generales en materia de derechos humanos de forma expresa. Es decir, quedó plasmado que todas y cada una de las autoridades del Estado deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.<sup>23</sup> En esta misma línea, además de las funciones de control constitucional previstas antes y mediante la reforma de 1994, la reforma constitucional de derechos humanos facultó al tribunal constitucional para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos de suspensión del ejercicio de derechos humanos.<sup>24</sup>

Asimismo, mediante la interpretación constitucional de la reforma se incorporaron criterios interpretativos para maximizar la protección a los derechos fundamentales. Por un lado, el principio *pro persona* se posicionó como el criterio obligatorio para todas las autoridades con el fin de preferir una norma

<sup>20</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece".

<sup>21</sup> Término aplicado por primera vez en 1966 por el Consejo Constitucional de Francia y desarrollado por la Suprema Corte mexicana a partir de la contradicción de tesis 293/2011.

<sup>22</sup> Sentencia recaída en la contradicción de tesis 293/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 3 de septiembre de 2013.

<sup>23</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1º.- [...] 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".

<sup>24</sup> Por otro lado, transfirió la facultad de la Corte de investigar violaciones graves de derechos humanos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

o su respectiva interpretación sobre otras, siempre que esa sea la más favorable para la persona (tesis [J.]: 1a/J. 107/2012 [10a.]). Por otro lado, se incorporó la interpretación conforme como una técnica para estudiar y aplicar las normas de forma en la que se privilegia la armonización y complementariedad de las normas secundarias con las normas convencionales y constitucionales antes de su invalidez e inaplicación (tesis: 1a/J. 37/2017 [10a.]). Con este método de interpretación, empezó a evolucionar la idea de la Corte como mero legislador negativo, para considerarse como un garante de la armonía constitucional.<sup>25</sup>

Por su parte, la reforma constitucional en materia del juicio de amparo del 6 de junio de 2011 implementó varios cambios e innovaciones que, desde años antes, se consideraban necesarios en el debate público para permitir un acceso más efectivo a la justicia, que además fuera acorde con las necesidades sociales e históricas del momento.

El juicio de amparo fue en su momento una figura jurídica innovadora del derecho mexicano. No obstante, a lo largo del tiempo se convirtió en un procedimiento plagado de tecnicismos que alejaban a la sociedad de la protección de sus derechos. La técnica del amparo era un saber complejo, reservado a una élite de abogados y juzgadores a quienes daba identidad compartir ese conocimiento. La interpretación se centraba más en cuestiones procesales que en dar contenido y efectividad a los derechos.

La reforma constitucional implementó diversos cambios para revertir esta situación. Primero, amplió la procedencia del juicio de amparo por violaciones a derechos humanos contemplados en los tratados internacionales suscritos por México.<sup>26</sup> Segundo, se incorporó la figura del interés legítimo en la promoción

<sup>25</sup> No obstante, la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte ha señalado que este tipo de interpretación no aplica a todos los casos, por ejemplo, cuando haya una norma que discrimine con base en las categorías sospechosas del artículo 1º constitucional. Véase: tesis jurisprudencial 1ª/J. 47/2015 (10a.).

<sup>26</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;"

del juicio de amparo, para maximizar su ámbito de protección.<sup>27</sup> Tercero, se introdujo la figura del amparo adhesivo y la declaratoria general de inconstitucionalidad.<sup>28</sup> Asimismo, se modificaron algunas normas sobre la integración de la jurisprudencia.

Nuevamente fue tal la profundidad de los cambios, que el Pleno de la Suprema Corte emitió el acuerdo general 9/2011 por medio del cual se dio inicio a la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y juicio de amparo resultaron un parteaguas en la nueva configuración constitucional, que tenía como principal objetivo proteger los derechos fundamentales de todos y todas. La Suprema Corte se encontraba frente al enorme reto de desarrollar una doctrina constitucional de los derechos humanos sólida, robusta y extensiva, que dejara atrás el formalismo riguroso y la indiferencia ante los problemas sociales y las desigualdades históricas.

<sup>27</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;"

<sup>28</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 107. [...] II.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria".

III.- [...] a) [...] La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.



En un inicio existían dudas sobre el verdadero alcance de la reforma. Para muchos, no creaba un bloque de constitucionalidad; la aplicación de los tratados internacionales era subsidiaria y se mantenía un sistema de jerarquía en el que los tratados internacionales estaban necesariamente por debajo de la Constitución.<sup>29</sup>

El debate que se dio en la academia tuvo eco también en la Suprema Corte. Confrontado la pregunta de cuál era la posición de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México era parte, tras un arduo debate el Pleno determinó que éstos conforman el parámetro de regularidad constitucional, de manera que las normas constitucionales y los derechos humanos de fuente internacional no se relacionan en términos de jerarquía, sino que deben interpretarse armónicamente entre sí, a partir de los principios de interpretación conforme y *pro persona* (tesis [J.]: P/J. 20/2014).

En el mismo asunto, se determinó que la doctrina emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, independientemente de que el Estado mexicano estuviera involucrado en la controversia, sería obligatoria para todas las personas juzgadas en México (tesis [J.]: P/J. 21/2014 [10a.]). Ello, entendido no como una cuestión de jerarquía entre las cortes, sino como un diálogo institucional con el fin de proteger de la mejor forma los derechos fundamentales, aplicando el principio *pro persona*.

A partir de ese entendimiento, a lo largo de la Décima Época la Corte emitió criterios sobre el contenido y alcance de los derechos con miras a darles efectividad para el caso concreto. La Corte desarrolló una robusta doctrina sobre protección de los grupos más vulnerables, como las mujeres, las infancias, las personas que integran la diversidad sexual, los pueblos y comunidades indígenas y las personas con discapacidad, y además se encargó de dotar de contenido derechos que corresponden estrictamente a la esfera individual de la persona, tal como sucedió con el libre desarrollo de la personalidad. A continuación, algunos ejemplos.

---

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, Adame (2012, pp. 9-37).

En materia de igualdad de género, a partir de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales en la materia se desarrolló la perspectiva de género y se estableció la obligatoriedad de utilizarla para juzgar casos que involucren derechos de mujeres (tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 [10a.]). Utilizando esta herramienta, se resolvieron casos fundamentales, como la sentencia que reconoció que deben considerarse aspectos como la doble jornada laboral que realizan las mujeres que trabajan y realizan tareas en el hogar, en casos en los que se esté reclamando una pensión compensatoria;<sup>30</sup> la determinación de la guardia y custodia mediante el derecho a la igualdad y no discriminación;<sup>31</sup> la importancia de la paridad de género en la postulación de candidaturas,<sup>32</sup> y la obligación para juzgar con perspectiva de género cuando haya mujeres que están siendo o han sido procesadas por agredir a sus victimarios.<sup>33</sup>

En materia de derechos de las infancias, la Corte desarrolló una robusta doctrina sobre el interés superior de las personas menores, como el eje que debe guiar todo litigio en el que se vean involucradas.<sup>34</sup> Además, señaló que su situación de especial vulnerabilidad obliga a todas las personas juzgadoras a emitir medidas de protección reforzadas, atendiendo cada caso. Asimismo, estableció su derecho ser escuchados en los juicios en los que estén involucrados,<sup>35</sup> y que debe existir una suplencia de la queja extensa en estos casos.<sup>36</sup> También desarrolló los aspectos relativos a la psicología del testimonio infantil en casos tan graves como es el abuso sexual.<sup>37</sup>

---

<sup>30</sup> Sentencia recaída en el amparo en revisión 1754/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 14 de octubre de 2015.

<sup>31</sup> Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 1573/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 7 de marzo de 2012.

<sup>32</sup> Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 45/2014, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Arturo Zaldívar, 29 de septiembre de 2014.

<sup>33</sup> Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 6181/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Arturo Zaldívar, 7 de marzo de 2018.

<sup>34</sup> Véase *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Infancia y Adolescencia*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/en-casos-que-involucren-ninas-ninos-y-adolescentes>.

<sup>35</sup> Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 2479/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 24 de octubre de 2012.

<sup>36</sup> Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 1187/2010, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 1 de septiembre de 2010.

<sup>37</sup> Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 377/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 14 de octubre de 2015.

Sin embargo, la protección a los derechos de las infancias no se agota con el interés superior del menor como regla de trato procesal, sino que se ha ido extendiendo al entorno familiar y escolar. De esta manera, se emitieron precedentes sobre su especial protección en casos de acoso escolar a menores,<sup>38</sup> y que deben crecer en un entorno libre de violencia.<sup>39</sup> En cuanto al tema de la filiación, se resolvió en favor del reconocimiento de la realidad social frente a la realidad biológica en caso de menores que hayan sido adoptadas y adoptados.<sup>40</sup> También se determinó que la separación entre las y los menores de sus madres en reclusión debe ser sensible y gradual,<sup>41</sup> y se señaló que la vida y salud de sus hijos funge como un límite a la libertad religiosa de los padres.<sup>42</sup>

En cuanto a las personas de la diversidad sexual, destaca la protección de los derechos de las parejas del mismo sexo a contraer matrimonio<sup>43</sup> y a recibir prestaciones de seguridad social,<sup>44</sup> ya que es importante resaltar que no se trata de ciudadanos y ciudadanas de segunda, como históricamente han sido tratados, sino que son personas que deben gozar de los mismos derechos que el resto.

Respecto de los pueblos y comunidades indígenas, la Corte ha emitido criterios que maximizan su protección. Entre otros asuntos, ha desarrollado el derecho convencional a la consulta previa cuando se emita legislación o actos administrativos que les afectan.<sup>45</sup> De la misma forma, ha determinado que tienen el

<sup>38</sup> Sentencia recaída en el amparo directo 35/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 15 de mayo de 2015.

<sup>39</sup> Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 6179/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 15 de mayo de 2015.

<sup>40</sup> Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 6179/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 23 de noviembre de 2016.

<sup>41</sup> Sentencia recaída en el amparo en revisión 644/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 8 de marzo de 2017.

<sup>42</sup> Sentencia recaída en el amparo en revisión 1049/2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 15 de agosto de 2018.

<sup>43</sup> Sentencia recaída en el amparo en revisión 581/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 5 de diciembre de 2012.

<sup>44</sup> Sentencia recaída en el amparo en revisión 710/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 30 de noviembre de 2016.

<sup>45</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 29 de mayo de 2014.

derecho de contar con un intérprete y un traductor en los procesos en los que se vean involucrados,<sup>46</sup> y ha desarrollado el concepto de autoadscripción indígena.<sup>47</sup>

En materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad, la Suprema Corte ha sido enfática en adoptar un modelo social de la discapacidad, en el deben realizarse ajustes razonables para el acceso efectivo a todos sus derechos.<sup>48</sup> De la misma forma, se determinó que la figura de estado de interdicción restringe de la capacidad de ejercicio de las personas con discapacidad, por lo que viola el derecho a la no discriminación.<sup>49</sup> Finalmente, se fortaleció la garantía del acceso a los procesos de adopción para los padres con discapacidad.<sup>50</sup>

En cuanto a otro tipo de derechos, la Suprema Corte ha dotado de contenido la autonomía personal. Así ha determinado que el establecimiento de causales para divorciarse es inconstitucional porque interfiere con la autonomía de las personas;<sup>51</sup> de la misma manera, declaró la invalidez de preceptos que prohibían de forma absoluta el consumo lúdico o recreativo de la marihuana, por interferir con el libre desarrollo de la personalidad.<sup>52</sup>

La Corte le ha dado contenido a los derechos a partir de los casos concretos que le toca resolver, estableciendo las pautas interpretativas que les dan efecti-

<sup>46</sup> Sentencia recaída en el amparo directo 59/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 28 de noviembre de 2012.

Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 2954/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 28 de mayo de 2014.

<sup>47</sup> Sentencia recaída en el amparo en revisión 622/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 20 de enero de 2016.

<sup>48</sup> Sentencia recaída en el amparo en revisión 159/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 16 de octubre de 2013.

<sup>49</sup> Sentencia recaída en el amparo en revisión 1368/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 12 de marzo de 2019.

<sup>50</sup> Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 3859/2014, Primera Sala de la suprema corte de Justicia, Ponente: ministro arturo Zaldívar, 23 de septiembre de 2015.

<sup>51</sup> Sentencia recaída en la contradicción de tesis 73/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 25 de febrero de 2015.

<sup>52</sup> Sentencias recaídas en los amparos en revisión 237/2014 y 548/2018, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro Arturo Zaldívar, 4 de noviembre de 2017 y 31 de octubre de 2018, respectivamente.

vidad. ¿Qué significa el derecho a la igualdad? No es algo que pueda contestarse en abstracto a la luz de un criterio jurisprudencial, sino tomando en cuenta el contexto, las particularidades y la realidad social de quienes reclaman este derecho para sí. La Corte ha transformado en gran medida el derecho para hacer de él un instrumento al servicio de la gente y de la justicia.

Estas últimas etapas de consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional dotaron a la Constitución de un sentido normativo, encauzaron la resolución de los conflictos políticos en sede judicial, y brindaron certeza en un Estado democrático en el que los derechos humanos son la piedra angular de todo el sistema.

## **5. Reforma judicial de 2021: intérprete último de la Constitución**

El 11 de marzo de 2021 se publicó una reforma constitucional a la justicia federal, y el 7 de junio del mismo año se publicaron las reformas legales para su implementación;<sup>53</sup> con éstas se modificaron seis artículos de la Constitución, preceptos de seis leyes y se expidieron dos nuevos ordenamientos: la Ley Orgánica y la primera Ley de Carrera Judicial, ambas del Poder Judicial de la Federación.

Se trata de una reforma que toca a la integración orgánica, a las facultades de la Corte y del Consejo de la Judicatura, al sistema de creación de jurisprudencia, y al sistema recursal, entre otras cosas, por lo que se trata sin duda de la reforma más importante al Poder Judicial Federal en tres décadas.

Las reformas judiciales responden siempre a procesos políticos complejos ("The politics of judicial reform", 1983). Así como la reforma de 1994 fue instrumental

---

<sup>53</sup> Se expidió una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; asimismo, se hicieron enmiendas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Defensoría Pública, la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a la transición democrática y la de 2011 en cierta forma también, desde un punto más sustantivo de la democracia, la de 2021 se suscitó en un momento político en el que era necesaria una afirmación de la independencia judicial.

Como lo desarrollaré en este capítulo, la reforma establece cambios de la mayor profundidad y relevancia; pero es, ante todo, una expresión de independencia y autonomía, en una coyuntura política y social de especial fragilidad para el Poder Judicial de la Federación. La reforma fue elaborada e impulsada desde la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un momento en que parecía inevitable que se llevaran a cabo reformas inspiradas en un clima de desconfianza hacia los jueces, que de aprobarse sin duda hubieran debilitado la función judicial.<sup>54</sup>

La reforma no solo evitó este escenario, sino que sentó las bases para avanzar en la consolidación definitiva de la Corte como un verdadero tribunal constitucional mediante el fortalecimiento de su papel como máximo intérprete de la Constitución.

Si la reforma de 1994 dotó a la Corte de las atribuciones propias de un tribunal constitucional, y la de 2011 introdujo el parámetro de regularidad constitucional, así como las herramientas interpretativas necesarias para proteger los derechos humanos, la reforma de 2021 se encamina a darle fuerza normativa y vinculante a su doctrina para consolidarla como el intérprete último de la Constitución.

### 5.1. Jurisprudencia por precedentes

Concretamente, la reforma judicial introdujo el cambio más trascendental que se ha hecho al sistema de jurisprudencia en toda la historia del Poder Judicial

---

<sup>54</sup> Hay que recordar que en 2019 existían en el Congreso de la Unión diversas iniciativas de reforma judicial. Alguna planteaba la posibilidad de crear una tercera sala en la Corte, dedicada a casos de corrupción. Esto habría implicado incrementar el número de ministros de 11 a 16. Véase la Gaceta del Senado del martes 23 de abril de 2019, LXIV/ISPO-126/94399. De igual forma, en su momento se propuso condicionar el ingreso, permanencia y promoción en la carrera judicial a la acreditación de controles de confianza patrimoniales y de entorno social; médicos; psicométricos y psicológicos; poligráficos, y toxicológicos. Véase la Gaceta del Senado del jueves 18 de octubre de 2018, LXIC/1PPO-30/84629.

de la Federación: la implementación del sistema de precedentes, con el que las razones que justifiquen las sentencias de la Corte, aprobadas por mayoría calificada, son inmediatamente vinculantes para todas las autoridades jurisdiccionales del país.

Con esto se corrigen los vicios que estaban implicados en el sistema anterior de creación de jurisprudencia por reiteración: la eficacia limitada de la mayor parte de las sentencias de la Corte que parecían simplemente sumarse a un universo inconexo de fallos judiciales sin valor más allá de la resolución del caso concreto; los altos costos para la ciudadanía de tener que litigar sus asuntos una y otra vez, con resultados muchas veces imprevisibles; la falta de consolidación de líneas jurisprudenciales claras, que orientaran toda la labor jurisdiccional, así como la de otros operadores jurídicos y que abonaran a la construcción de una cultura constitucional común.

Aunque la Corte emitiera sentencias paradigmáticas sobre cuestiones de gran trascendencia, éstas no tenían impacto en la comunidad; ni siquiera en la propia judicatura, y como consecuencia, en muchos casos la Corte debía concentrar esfuerzos en revertir decisiones que desconocieran sus precedentes, lo que a su vez la distraía de la labor profunda y cuidadosa que se requiere para la construcción de una doctrina constitucional sólida.

A partir de la reforma, las razones que justifiquen las sentencias de la Suprema Corte, aprobadas por ocho votos en Pleno y cuatro votos en salas,<sup>55</sup> son obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales del país sin necesidad de ser reiteradas en cinco ocasiones, como anteriormente se requería.<sup>56</sup>

Esto no sólo permite que las sentencias de la Corte que obtengan la votación calificada tengan un impacto inmediato en nuestro orden jurídico, sino que además contribuye a la construcción de una doctrina constitucional cada vez

---

<sup>55</sup> Ocho votos tratándose del Tribunal Pleno y cuatro votos en las Salas.

<sup>56</sup> Para que las razones de las sentencias sean vinculantes debe haber mayoría calificada del órgano que la emita. Es decir, mayoría de cuatro votos en las Salas y de ocho en el Pleno.

más coherente y consistente, lo que le da una mayor autoridad a los criterios de la Corte y abona una mayor cultura constitucional, a la vez que obliga a la Corte a ser más rigurosa en la argumentación de sus fallos y a generar más estabilidad en la doctrina.

El sistema de reiteración era incompatible con el papel de un tribunal constitucional. La Corte no es un tribunal más, sino el intérprete máximo de la Constitución y sus criterios deben dar sentido a todo el sistema jurídico. Tener que esperar a que el tribunal constitucional se pronunciara en cinco ocasiones sobre un mismo tema iba en sentido contrario a la idea de que los casos que lleguen al máximo tribunal deben ser sólo aquellos de la mayor trascendencia.

Con todo, para que este nuevo sistema despliegue todos sus beneficios es fundamental su correcto entendimiento e implementación. La vinculatoriedad de los precedentes debe ser el punto de partida para la consolidación de una verdadera cultura del precedente judicial, más allá de la obligatoriedad de los fallos. El sistema de creación de jurisprudencia por precedentes busca generar un cambio en la manera en que los órganos jurisdiccionales utilizan y dialogan con las sentencias de la Corte. No se trata de constatar la autoridad formal de los fallos e invocar sus textos como autoridad, sino de entender la manera en que lo resuelto en el caso concreto rige para la resolución de casos similares.

En este sentido, el nuevo sistema está llamado a desplazar paulatinamente el de tesis y jurisprudencias, cuya aplicación suele ser hasta cierto punto irreflexiva, para transitar a un modelo en el que naturalmente las personas juzgadoras resuelven los casos sometidos a su jurisdicción tomando como modelo los precedentes de la Corte y razonando a partir de las similitudes o diferencias entre ambos.

Esto no sólo es cierto para los tribunales federales, sino también para la propia Corte, a la que obligan sus propios precedentes. La Corte debe ser la primera en argumentar con las herramientas que brinda la teoría del precedente, y en



caso de considerar oportuno apartarse de lo previamente dicho, tendrá que ofrecer una argumentación sólida para justificarlo.<sup>57</sup>

He dicho que el sistema de precedentes está llamado a desplazar al de tesis y jurisprudencias. Lo cierto es que este proceso tendría que ser gradual, dado el arraigo que el uso de tesis tiene en nuestra práctica constitucional. Tenemos hoy un sistema dual, en el que por un lado los precedentes obligatorios de la Suprema Corte exigen razonar la aplicabilidad al caso concreto, mientras que por el otro se conserva la publicación de tesis y jurisprudencias, pero redactadas con una nueva metodología que exige poner énfasis en los hechos y en la justificación con base en los cuales se resolvió el caso.

Históricamente, las tesis sólo reflejaban una parte o un argumento de la sentencia sin dar cuenta de los hechos de los cuales se derivaba el criterio. Además, la parte reflejada podía ser cualquiera que interesara destacar del fallo y no necesariamente la relativa a la decisión adoptada. Esto dio lugar a un modelo conceptualista de la relatoría judicial en el que el contenido de las tesis brindaba definiciones o clarificaba instituciones, pero no daba cuenta de casos similares para que sirviera como regla de aplicación del derecho para casos futuros.

La nueva metodología de redacción de tesis consiste en incluir los hechos relevantes del caso, el criterio jurídico con el que el caso fue resuelto y los argumentos que justificaron la decisión. Esto permitirá un empleo menos automático de las tesis y más centrado en identificar las diferencias y similitudes a partir de las cuales deba resolverse el caso a estudio.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> En efecto, en la doctrina del precedente, a esto se le conoce como *stare decisis* y *overruling*.

<sup>58</sup> A la par, se han emprendido otras medidas que abonan a la construcción del nuevo sistema de precedentes. A la fecha, el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte ha publicado 30 cuadernos de jurisprudencia que resultan de suma importancia para la consolidación de la cultura de respeto por el precedente judicial. Estos cuadernos han sistematizado los criterios de la Corte en diversas materias, utilizando un lenguaje sencillo e identificando los hechos y la *ratio decidendi* de cada caso. De esta forma, todas las personas pueden acceder y conocer las decisiones de la Suprema Corte, su argumentación y la línea jurisprudencial que ha desarrollado sobre diversos temas. Asimismo, se ha utilizado la tecnología disponible para modernizar los sistemas de consulta y los buscadores, los cuales son públicos y de fácil acceso para la consulta de tesis aisladas y de jurisprudencia, sentencias, votos emitidos por las y los ministros, las versiones taquigráficas de todas las sesiones, tratados internacionales y todos aquellos documentos que son relevantes para conocer la labor jurisdiccional de la Suprema Corte.

Ante la trascendencia de lo que todo esto implica para nuestro sistema de jurisprudencia, el Pleno de la Corte emitió el Acuerdo general 1/2021, que inauguró el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*.<sup>59</sup>

## 5.2. El problema del *docket*

Para que la doctrina constitucional sea sólida y coherente, no sólo se debe consolidar un mejor uso del precedente judicial; se requiere también que la Corte pueda dedicar sus esfuerzos a la resolución de asuntos realmente relevantes para la sociedad en un momento determinado. El manejo del *docket*, esto es, el número de asuntos en existencia, los mecanismos de acceso y el control los ingresos, es una cuestión central del funcionamiento de los tribunales constitucionales (Fontana, 2011).

De hecho, uno de los ejes de la reforma de 1994 fue precisamente desahogar a la Corte de labores no jurisdiccionales para que pudiera centrarse en su función central de defensa de la Constitución, y desde entonces ha buscado cada vez más delegar competencias para enfocar sus esfuerzos en la interpretación constitucional.

A pesar de ello, el Pleno resuelve aproximadamente 450 asuntos al año, y las Salas, en su conjunto, alrededor de 7,000,<sup>60</sup> lo que a todas luces es incompatible con la responsabilidad que implica ser el máximo intérprete de la Constitución, encargado de dar coherencia y unidad al orden jurídico. Por ello, siguiendo la tendencia histórica, la reforma judicial de 2021 buscó, por un lado, liberar a la Corte de algunas facultades vinculadas a la administración del Poder Judicial Federal que aún conservaba, y, por otro lado, limitar los asuntos que llegan a su conocimiento y darle mayor control sobre el ingreso de asuntos.

<sup>59</sup> Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_generales/documento/2021-04/1-2021%20%28INICIO%20DE%20LA%20UNDA%20C3%89CIMA%20C3%89POCA%20DEL%20SJF%2C%20Y%20BASES%29%20FIRMA.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2021-04/1-2021%20%28INICIO%20DE%20LA%20UNDA%20C3%89CIMA%20C3%89POCA%20DEL%20SJF%2C%20Y%20BASES%29%20FIRMA.pdf).

<sup>60</sup> Por ejemplo, datos de 2018 muestran que en ese año el Pleno resolvió 467 asuntos, mientras que las Salas, en conjunto, 7,855. Por su parte, en 2019, el Pleno resolvió 429 asuntos y las Salas, en conjunto, 6,596 (SCJN, 2018, p. 30; SCJN, 2019, p. 10).

Así, la reforma judicial trasladó al Consejo de la Judicatura Federal la competencia para conocer de los recursos de revisión administrativa contra la designación de los y las juezas de distrito, así como de magistrados y magistradas de circuito.<sup>61</sup> De igual manera, la facultad de las Salas de la Suprema Corte de conocer de conflictos competenciales entre las autoridades jurisdiccionales del país se transfirió a los plenos regionales, creados por la propia reforma.<sup>62</sup>

Asimismo, se amplió la facultad del Pleno de la Suprema Corte para expedir acuerdos generales que le permitan definir su política jurisdiccional, estableciendo la distribución adecuada de los asuntos entre sus mismas Salas, así como remitiendo asuntos a los plenos regionales y a los tribunales colegiados de circuito para dar mayor prontitud en la resolución,<sup>63</sup> sin que para ello sea necesario que exista jurisprudencia como antes se requería.<sup>64</sup>

En esta misma línea, se plasmó en la Constitución una realidad originada desde el Acuerdo general 5/2013, es decir, que los órganos que conocieron del amparo son los que también conocen del incidente de cumplimiento sustituto,<sup>65</sup> así como de los recursos de inconformidad.<sup>66</sup>

De igual manera, la creación de los Plenos Regionales tiene entre sus finalidades la de limitar los ingresos de la Corte, pues dichos órganos serán los encargados de resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a una misma región.<sup>67</sup>

Por otro lado, y de manera relevante, se modificaron los criterios de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, a fin de darle a la Corte mayor

<sup>61</sup> Este cambio quedó plasmado al adicionar un párrafo undécimo al artículo 100 de la Constitución.

<sup>62</sup> Este cambio se ve reflejado en el artículo 42, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, que describe las atribuciones de los plenos regionales.

<sup>63</sup> Véase en ese sentido el párrafo quinto del artículo 94 constitucional y, especialmente, el artículo 11, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente.

<sup>64</sup> Véase en ese sentido el artículo 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995, abrogada tras la reforma judicial de 2021.

<sup>65</sup> Véase el artículo 107, fracción XVI, párrafo tercero de la Constitución General, así como el artículo 205 de la Ley de Amparo vigente.

<sup>66</sup> Véase el artículo 203 de la Ley de Amparo vigente.

<sup>67</sup> Véase el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal vigente.

discrecionalidad y evitar que este medio extraordinario de defensa se utilice meramente como táctica de dilación procesal.

En efecto, la tramitación de los amparos directos en revisión se había convertido en la mayor carga de trabajo para la Corte y absorbía una cantidad desproporcionada de sus recursos institucionales y humanos. Del total de 16,691 asuntos que egresaron de la Corte en 2018, 6,153 fueron acuerdos de desechamiento de amparos directos en revisión; 1,940, sentencias que desecharon estos recursos, y alrededor de 2,000, recursos de reclamación contra desechamientos de amparos directos en revisión (SCJN, 2018, p. 45). Es decir, más de 60% de los asuntos que egresaron, vía acuerdo o resolución, estuvieron vinculados a este recurso, lo que permite afirmar que la mayor parte del trabajo de la Corte se iba en mantener en operación la maquinaria del amparo directo en revisión.

Antes de la reforma, para que la Corte pudiera conocer de estos asuntos se requería que, además de impugnarse normas generales por estimarse inconstitucionales o de que la sentencia estableciera la interpretación directa de un artículo constitucional, subsistiendo el problema de constitucionalidad, el asunto contara con importancia y trascendencia conforme a los criterios emitidos en acuerdos generales.<sup>68</sup> Con la reforma judicial de 2021 el asunto debe revestir un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos a juicio de la Suprema Corte.<sup>69</sup> Ya no se trata de una procedencia normada conforme a acuerdos generales, sino de una procedencia excepcional, respecto de la cual rige un criterio de discrecionalidad.

La idea de la reforma es que se admitan sólo aquellos asuntos que tengan el potencial de contribuir a la construcción de doctrina constitucional. El amparo

---

<sup>68</sup> En la reforma judicial de 1999 se dio un primer paso para disminuir los asuntos estudiados estableciendo el requisito de importancia y trascendencia para su admisión.

<sup>69</sup> "Ley de Amparo

Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia o remitirá a los tribunales colegiados de circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine".

directo en revisión es una jurisdicción excepcional, que lejos de distraer a la Corte en trámites dilatorios debe servir como una vía para la emisión de precedentes relevantes para la colectividad.

En esta misma línea, la reforma judicial también estableció la inimpugnabilidad de los autos que desechan la revisión en amparo directo,<sup>70</sup> esto es la improcedencia del recurso de reclamación en su contra, en consonancia con los principios de excepcionalidad y discrecionalidad que rigen ahora al recurso. Esto en el entendido de que para permitir la incidencia de todos los ministros y ministras en la fijación de la agenda jurisprudencial, también se fortaleció la facultad de atracción como un mecanismo para sentar precedentes de trascendencia, por lo que la Suprema Corte ahora puede atraer todos los recursos establecidos en la Ley de Amparo cuando su importancia y trascendencia así lo amerite.<sup>71</sup>

### 5.3. Ajustando las tuercas de la controversia constitucional

Otro rubro de fundamental importancia es el que se refiere a la reconfiguración de las controversias constitucionales a partir de tres modificaciones sustantivas: 1) ampliación de la legitimación para promoverlas, 2) limitación de su materia a las violaciones propiamente constitucionales, y 3) inclusión de los derechos humanos como objeto de estudio.

En cuanto a la legitimación, la reforma adicionó el inciso k al artículo 105, fracción I, constitucional para contemplar la posibilidad de que la Corte resuelva controversias constitucionales entre dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa o uno de éstos y el Poder Ejecutivo o Legislativo de

<sup>70</sup> "Ley de Amparo  
Artículo 91. [...]"

El presidente del órgano jurisdiccional, según corresponda, dentro de los tres siguientes días a su recepción calificará la procedencia del recurso y lo admitirá o desechará. Cuando se trate del recurso de revisión en amparo directo no procederá ningún medio de impugnación en contra del auto que deseché el recurso".

<sup>71</sup> Véase el artículo 80 bis de la Ley de Amparo vigente.

la entidad; esto con la finalidad de que la controversia constitucional sea un medio para resolver conflictos en que estén involucrados todos los órganos o entes que tengan un ámbito constitucional de competencias.

Por otro lado, la reforma constitucional precisó que el objeto de las controversias constitucionales es el análisis de las violaciones directas a la Constitución y los derechos humanos. Esto tiene dos implicaciones fundamentales: por un lado, significa que a través de este medio de control la Corte no deberá analizar cuestiones de mera legalidad, lo que busca volver a un entendimiento de las controversias constitucionales como genuino medio de control de la Constitución, de lo cual se habían desviado a lo largo de los años. Por otro lado, se amplía la materia de estudio en las controversias a los derechos humanos que anteriormente se descartaban como parámetro en este medio de control.

En efecto, hace poco más de 20 años, al resolver el llamado caso *Temixco*, la Corte cambió la interpretación inicial que había sostenido del artículo 105, fracción I, inciso i, de la Constitución y determinó que en la controversia constitucional era posible analizar "cualquier tipo de planteamiento", aunque no estuviera directamente vinculado con una violación a la Constitución.<sup>72</sup>

Luego de un arduo debate, el Pleno consideró que no debía existir ninguna limitante conceptual para examinar los conceptos de invalidez hechos valer en la controversia constitucional, toda vez que la actualización de una arbitrariedad, cualquiera que fuera su connotación, provocaba un desajuste del orden jurídico total.

Como consecuencia, en los últimos años, las controversias constitucionales fueron utilizadas cada vez más para resolver conflictos de legalidad entre entes y órganos de las entidades federativas. Notablemente, proliferaron controversias sobre entrega de participaciones federales, en las que la materia consistía en determinar si se habían efectuado correctamente. Así, aunque en un inicio este

---

<sup>72</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 31/1997, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón, 9 de agosto de 1999, p.100.

medio de control fue diseñado para la resolución de conflictos constitucionales por la invasión de competencias, poco a poco se convirtió en un medio de control de legalidad que acaparó mucho del trabajo de las salas de la Corte.

La reforma limita el objeto de estudio de las controversias constitucionales para que no puedan comprender cuestiones de legalidad. En contrapartida, se amplió la materia de estudio de la controversia constitucional para incluir violaciones a derechos humanos; esto no es contradictorio ni implica una desnaturalización de este medio de control: su función sigue siendo la de dirimir controversias entre los órganos y entes legitimados, pero reconociendo que el análisis de las competencias muchas veces está ligado a temas de derechos humanos. El contenido y alcance de los derechos fundamentales también da contenido y delimitación a las competencias. Hay derechos que requieren el ejercicio de competencias y hay derechos que, por el contrario, constituyen un límite a ellas. La interrelación entre ambos conceptos no puede simplemente ignorarse. Estas son cuestiones de constitucionalidad que no tienen por qué ser ajenas a ese medio de control constitucional.

#### 5.4. El reto de la implementación

Todos estos cambios van en la línea de los ejes principales de la reforma de 1994. Son modificaciones que limitan el conocimiento de la Corte a los casos más relevantes, de manera que sus fallos tengan peso, relevancia e impacto en el orden jurídico, como desde un inicio lo previó el Poder reformador.

De esta forma, la reforma judicial de 2021 colocó la pieza que faltaba para consolidar nuestra justicia constitucional. La Suprema Corte, mediante el precedente obligatorio y el fortalecimiento de sus competencias, se reafirma como guardián del diseño institucional, protector de los derechos humanos e intérprete último de la Constitución.

Esta función de la Corte consistente en dar sentido a la Constitución para toda la colectividad es fundamental para la construcción de una sólida cultura democrática de derechos. A través de sus fallos, la Corte define el alcance de

los derechos y fija los límites al poder, y con ello su significado trasciende del texto para convertirse en una práctica social, en la que todas y todos nos vemos involucrados.

La construcción del significado de una Constitución es una actividad cooperativa que tiene como responsables a todos los miembros de la comunidad política y jurídica del país (Saba, 2008). Es un esfuerzo colectivo en el que cada aporte se realiza desde distintos frentes: desde los tribunales, en sede parlamentaria, en el debate público ciudadano, así como en el ejercicio de la abogacía. La Corte no interpreta la Constitución en el vacío, sino en un contexto y a la luz de todo ese bagaje interpretativo que aportan el resto de los actores políticos y sociales.

De esta forma, la Suprema Corte debe ser sensible y estar atenta tanto al debate público como a los movimientos sociales que van moldeando el contenido de la Constitución como un instrumento vivo.<sup>73</sup> La función interpretativa, cuyo órgano de cierre es la Corte, debe darse a través de un diálogo amplio y constante con la ciudadanía sobre el significado de la Constitución.

La Corte juega un papel fundamental y definitorio, pero no es un participante solitario. En una democracia constitucional basada en los derechos de las personas es fundamental la participación activa y deliberativa de todos los agentes, desde las instituciones hasta la ciudadanía.

Con gran poder viene gran responsabilidad: la reforma de 2021 dota a la Corte de todas las herramientas para que su jurisprudencia impacte definitivamente la realidad social, pero para que esto redunde en la calidad de nuestra democracia, se requiere, por un lado, un uso metódico y consistente del precedente judicial para la construcción de una doctrina constitucional sólida y, por otro, de una labor constante de legitimación social, a través de la cual dicha doctrina pueda ser reclamada por la sociedad como propia.

---

<sup>73</sup> Recientemente, Elena Kagan, jueza de la Corte Suprema estadounidense, a propósito del fallo que revirtió el derecho a la interrupción legal del embarazo, ha sido vocal en señalar que la legitimidad de la corte se ve dañada cuando pierde contacto con el sentir de la sociedad. Véase Raymond y Chung (2022).



## 6. Conclusión

En 1994 nuestro país apostó por la justicia constitucional como vía para la construcción de una democracia constitucional. Desde entonces, a través de reformas constitucionales y de un papel activo de la Corte en dotarlas de contenido, ésta se ha convertido en un actor fundamental en la democracia mexicana. Tras la reforma de 1994, la Corte logró exitosamente erigirse en árbitro de las contiendas políticas y garante de nuestro diseño constitucional. Con la reforma de 2011 asumió su rol fundamental en la protección y defensa de los derechos humanos, dotándolos de pleno contenido y efectividad. Finalmente, la reforma de 2021 busca fortalecer su función como máximo intérprete de la Constitución, impulsor de un constitucionalismo que se arraigue en la colectividad como práctica social.

En 27 años de historia, la Suprema Corte ha afianzado su papel y ha ganado la legitimidad como un verdadero tribunal constitucional. A lo largo de casi tres décadas, tres reformas constitucionales y tres épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, se han consolidado las tres funciones que definen a una corte constitucional. Hoy tenemos el andamiaje constitucional y legal necesario para que opere con plenitud y dinamismo en la construcción de una verdadera democracia constitucional.

El reto que tiene la Suprema Corte ante sí es enorme. Las reformas no transforman por decreto la realidad, y por ello las modificaciones establecidas en el ámbito normativo tendrán que empezar a verse reflejadas en el día a día del actuar jurisdiccional. Tal como la Corte se asumió como tribunal constitucional tras la reforma de 1994, tal como abrazó el nuevo paradigma constitucional tras la reforma de 2011, le toca ahora apropiarse de su papel en la transformación de nuestra cultura constitucional.

## Fuentes

Acuerdo General núm. 5/2001, del 21 de junio de 2001, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los

asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los tribunales colegiados de circuito. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Acuerdos/2001/AC-057.pdf>.

Acuerdo General 9/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 29 de agosto de 2011.

Ackerman, B. (2002). *Bush vs. Gore: The question of legitimacy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Adame Goddard, J. (2012), "Análisis de la reforma constitucional en derechos humanos", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, vol. 35, págs. 9-37.

Barak, A. (2008), *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un Tribunal Constitucional en una democracia*, trad. Estefanía Vela Barba, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Caldeira, G. A. y Gibson, J. L. (1992), "The etiology of public support for the Supreme Court", *American Journal of Political Science*, vol. 36, núm.3, pp. 635-664.

Cappelletti, M., (1985), "Repudiating Montesquieu? The expansion and legitimacy of 'Constitutional Justice'", *Catholic University Law Review*, vol. 35:1, pp. 1-32.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 5 de febrero de 1917.

Comisión de Venecia (2021), World Conference on Constitutional Justice, Consejo de Europa. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_WCCJ](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_WCCJ).

Díaz Revorio, FJ. (2016), "Interpretación de la Constitución y juez constitucional", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año X, núm. 37, pp. 9-31.

Fallon, R. H. (2018), *Law and legitimacy in the Supreme Court*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University.

Fernández, F. (1997), "Evolución histórica y modelos de control de constitucionalidad", en García Belaunde, D. (ed.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, pp. 45-94.

Fix-Fierro, H. (2003), "La reforma judicial en México: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, pp. 251-324.

Fix-Fierro, H. (2007), "Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática. La perspectiva de la sociología del derecho", *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, pp. 69-88

Fix-Zamudio, H. (1997), "Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura", en Varios (ed.), *La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 139-187.

Fix-Zamudio, H. (2009), "La legitimación democrática del juez constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, E. y Molina Suárez, J. (coord.), *El juez constitucional en el siglo XXI*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 135-188.

Fontana, David (2011), *Docket Control and the Success of Constitutional Courts in Comparative Constitutional Law*, Tom Ginsburg & Rosalind Dixon, eds., Edward Elgar Publishing.

García de Enterría, E. (1981), "La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, enero-abril.

Gascón, M. (1994), "La justicia constitucional: entre legislación y jurisdicción", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, mayo-agosto, pp. 63-87.

Ginsburg, T. (2002), "Constitutional courts in new democracies: understanding variation in East Asia", *Global Jurist Advances*, vol. 2, tomo 1, pp. 1-24.

Hajiyev, K. (2002), "The role of Constitutional Court and ordinary courts in the protection of human rights", *Human Rights Protection Systems*, European Commission for Democracy Through Law de noviembre 2002.

Harding, A. (2017), "The fundamentals of constitutional courts", *International institute for Democracy and Electoral Assistance*.

Kelsen, H. (1974), *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2 de abril de 2013.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 26 de mayo de 1995.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 7 de junio de 2022.

Loewenstein, K. (2018), *Teoría de la Constitución*, España, Ariel.

Magaloni, A. L., y Zaldívar, A. (2006), "El ciudadano olvidado", *Nexos*, año 28, vol. XXVIII, núm. 342.

"*The politics of judicial reform*" (1983), 81 *Michigan Law Review*, 774.

Murphy, W. y Tanenhaus, J. (1968), "Public opinion and the United States Supreme Court: mapping of some prerequisites for court legitimation of regime changes", *Law and Society Review*, vol. 2, pp. 357-384.

Raymond N., y Chung A., *U.S. Supreme Court risks its legitimacy by looking political, Justice Kagan says*, Reuters, 14 de septiembre de 2022. Disponible en:

<https://www.reuters.com/legal/us-supreme-court-risks-its-legitimacy-by-looking-political-justice-kagan-says-2022-09-14/>.

Saba, R. (2008), "Constituciones y códigos: un matrimonio difícil", *SELA (Seminario de Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, Yale Law School, San Juan, Puerto Rico*.

Senado de la República (1994), Exposición de motivos de la reforma constitucional de 31 de diciembre, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf).

Senado de la República, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear una Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especializada en anticorrupción, *Gaceta del Senado* del martes 23 de abril de 2019, LXIV/ISPO-126/94399.

Senado de la República, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 81 y 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de evaluaciones de control de confianza, *Gaceta del Senado* del jueves 18 de octubre de 2018, LXIC/1PPO-30/84629.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 31/1997, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón, 9 de agosto de 1999.

Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 1573/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 7 de marzo de 2012.

Sentencia recaída en el amparo en revisión 1754/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 14 de octubre de 2015.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2004), *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2ª. ed., México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2018), Informe de Labores 2018, Anexo Documental. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2019), Informe Ejecutivo de Labores 2019. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe>.

Stone Sweet, A. (2011), "Constitutional Courts", *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Forthcoming, Yale Law School, Public Law Working Paper, no. 233.

Sunstein, C.R. (1997), "Introduction. The legitimacy of constitutional courts: Notes on theory and practice feature: Questioning constitutional justice: Introduction", *East European Constitutional Review*, University of Chicago Journal Articles, vol. 6, pp. 61-63.

Zaldívar, A. (2019), "La Suprema Corte en el tiempo de la justicia social", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año V, núm. 9, pp. 89-112.

Tesis: 1a/J. 37/2017 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, mayo de 2017, p. 239, registro digital: 2014332.

Tesis [J.]: 1a/J. 107/2012 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 2, octubre de 2012, p. 799, registro digital: 2002000.

Tesis [J.]: P/J. 20/2014, *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo I, abril de 2014, p. 202, registro digital: 2006224.

Tesis [J.]: P/J. 21/2014 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo I, abril de 2014, p. 2014, registro digital 2006225.

Tesis jurisprudencial 1ª./J. 47/2015 (10a.), NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.

Tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.) de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO". Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, página 836., Registro digital No. 2011430: «<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011430>».





## Oportunidades y retos del servicio de defensoría pública: un ejercicio comparado

---

*Opportunities and challenges of the public defender service: a comparative exercise*

LILIA MÓNICA LÓPEZ BENÍTEZ\*

### Resumen

El objetivo de este ejercicio comparativo es demostrar, conforme al sistema de la ayuda jurídica y jurisdiccional francesa, la pertinencia de la reforma judicial de 2021 en materia del servicio público de defensoría legal prestado directamente por el fortalecido Instituto Federal de Defensoría Pública, dada la situación prevalente en el gremio de la abogacía en México. La tesis que se sostiene va en el sentido de que la defensoría podría transitar a un sistema que desconcentre de esas labores al Poder Judicial de la Federación y a los poderes judiciales locales, y se encamine a la adopción de un sistema híbrido o intermedio en el que se desincorpore paulatinamente a la defensoría pública del ámbito del Poder Judicial a efectos de dotarlo de autonomía, y quizá que el Estado mexicano provea los medios para contratar los servicios de despachos o personas litigantes independientes que defiendan los intereses y derechos fundamentales de las personas más desvalidas o en situación vulnerable en México.

**Palabras clave:** reforma judicial, defensoría, Poder Judicial, situación vulnerable, abogados.

---

\* Magistrada de Circuito.

## Abstract

The objective of this comparative exercise is to demonstrate, in accordance with the French legal and jurisdictional aid system, the relevance of the 2021 judicial reform in terms of the public service of legal defense provided directly by the strengthened Federal Institute of Public Defense, given the situation prevalent in the legal profession in Mexico. The thesis that is upheld goes in the sense that the defense office could transition to a system that decentralizes these tasks to the Judicial Power of the Federation and to the local judicial powers, and is directed to the adoption of a hybrid or intermediate system in which The public defender's office is gradually disincorporated from the area of the Judiciary in order to provide it with autonomy, and perhaps the Mexican State provides the means to hire the services of independent litigation offices or persons who defend the interests and fundamental rights of the most destitute people or in a vulnerable situation in Mexico.

**Keywords:** judicial reform, defense, Judicial Power, vulnerable situation, lawyers.

*Las comparaciones son siempre odiosas.*

El Quijote II 23

## 1. Introducción

El 11 de marzo de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación (DOF, 2021). Dicha reforma constitucional tuvo, de acuerdo con el propio ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Arturo Zaldívar, tres ejes fundamentales: 1) el fortalecimiento de la SCJN como tribunal constitucional; 2) la generación de una carrera judicial de la cual emanen mejores personas juzgadoras, y 3) el fortalecimiento del Instituto de la Defensoría Pública (Zaldívar, 2021).

El anteproyecto fue presentado en el Senado de la República el 12 de febrero de 2020 y, posteriormente, el propio presidente de la república lo presentó formalmente como iniciativa el día 18. Dicho anteproyecto consolidó 10 propuestas de reforma constitucional, entre ellas, la implementación de una verdadera carrera judicial, combate al nepotismo, apuntalar el papel de la SCJN como auténtico

tribunal constitucional, establecimiento de plenos regionales, entre otras. Empero, para el propósito de este artículo me detengo en la propuesta de reforma que fortalece al Instituto Federal de Defensoría Pública, a efecto de consolidar su sistema de carrera y ampliar sus servicios, de manera que los defensores públicos se conviertan en verdaderos abogados de los pobres (PJF, 2020, p. 4).

El artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se reformó con el fin de que se contemple el servicio de defensoría en el ámbito federal, el cual será proporcionado por un órgano especializado del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) denominado Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las leyes y demás disposiciones aplicables, lo que dota de mayor fuerza al órgano en el cumplimiento de su objeto. Se precisa también que las personas defensoras públicas serán capacitadas por la Escuela Federal de Formación Judicial, la cual llevará a cabo los concursos de oposición que correspondan al servicio de carrera en la defensoría.<sup>1</sup>

En consistencia con el objetivo de llevar la justicia a aquellos que más lo necesitan, la Ley Federal de Defensoría Pública (LFDP) establece diversas reformas legales, como el servicio a cargo del Instituto Federal de Defensoría Pública y la asesoría jurídica en materia de amparo familiar, que se adiciona a los actuales de defensa penal y laboral. Con motivo de la creación de la Escuela Federal de Formación Federal y la ampliación de sus facultades, la iniciativa plantea que a ésta corresponderá la capacitación de los defensores públicos y asesores jurídicos para efectos del servicio de carrera que les corresponde, así como llevar los procesos de selección y oposición para su ingreso. De esta forma, la Escuela también tendrá a su cargo la elaboración y ejecución del Plan de capacitación de los servidores públicos del Instituto.

Con la reforma tanto constitucional como legal tenemos entonces un servicio público de defensoría legal prestado directamente por un Instituto dependiente

---

<sup>1</sup> "Artículo 100. [...] El servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. La Escuela Federal de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición [...]".

del Poder Judicial de la Federación, el cual goza de independencia técnica y operativa en el desempeño de sus funciones, a través de un cuerpo burocrático de defensores públicos y asesores jurídicos que, al ser servidores públicos, sus actividades están reguladas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El caso de Francia es diametralmente opuesto; si bien en ambos sistemas jurídicos lo que se procura es el acceso a la tutela judicial efectiva de los grupos más desfavorecidos o vulnerables de la sociedad, lo cierto es que la llamada "ayuda jurídica" en sentido general y, de forma más precisa, la "ayuda jurisdiccional" dan la posibilidad de que la persona que la solicita contrate (con los parámetros y condiciones establecidos en la ley) a su abogado, esto es, en el caso de Francia se trata de una persona que ejerce libremente la profesión de abogado ya sea de forma individual o colectiva, debidamente inscrito en alguna de las barras de abogacía de la república francesa.

De todo esto se desprende un primer elemento comparativo: mientras que en México el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva se busca alcanzar a través de un cuerpo de funcionarios que prestan el servicio público de defensoría y asesoría jurídica pertenecientes a un ente público, en Francia el acceso está garantizado por el pago que hace directamente el Estado a una persona que ejerce libremente la profesión, ya sea de forma individual o colectiva.

Con esta primera comparación no debemos caer en el error metodológico en el que se incurre al realizar este tipo de estudios. Cuando se hace referencia a la comparación, generalmente pensamos en cotejar e identificar semejanzas y diferencias entre dos sujetos y así llegar a una conclusión, lo cual no es tan simple. Equiparar las similitudes y diferencias es uno de los pasos, pero no el único. Por un lado, se debe considerar una serie de precauciones que afectan el derecho y el proceso de comparación como aspectos socioculturales, la interpretación del derecho, las barreras lingüísticas, entre otras (Mancera, 2008, p. 3). Por el otro, el derecho comparado más que como una ciencia debemos entenderlo como un método o técnica metodológica que permite realizar comparaciones entre dos o más materias en varios sistemas jurídicos y que,

a su vez, permite contribuir al desarrollo y evolución de un sistema jurídico. En esto coincidimos con Zitelmann, al determinar que el derecho comparado es una *école de vérité* (escuela de la verdad) que intensifica y enriquece la "oferta de soluciones" al proporcionar la oportunidad de hallar "la mejor" alternativa a las situaciones de su tiempo y de su lugar (citado en Zweigert y Kötz, 2002, p. 17).

El objetivo de este ejercicio comparativo es demostrar, conforme al sistema de la ayuda jurídica y jurisdiccional francesa, la pertinencia de la reforma judicial de 2021 en materia del servicio público de defensoría legal prestado directamente por un fortalecido Instituto federal, dada la situación prevalente en el gremio de la abogacía en México. La tesis que se sostiene va en el sentido de que la defensoría podría transitar a un sistema, si no equiparable con el francés, sí a uno que, a futuro, desconcentre de esas labores al Poder Judicial de la Federación y a los poderes judiciales locales, y se encamine a la adopción de un sistema híbrido o intermedio en el que se desincorpore paulatinamente a la defensoría pública del ámbito del Poder Judicial a efectos de dotarlo de autonomía, y quizá que el Estado mexicano provea los medios para contratar los servicios de despachos o personas litigantes independientes que defiendan (con los mejores estándares profesionales) los intereses y derechos fundamentales de las personas más desvalidas o en situación vulnerable en México, esto con la supervisión del propio Instituto. Para ello, desde luego, se deberá poner en la mesa de discusión el tema polémico de la colegiación obligatoria del foro jurídico y la autonomía del Instituto.

La propuesta de tesis y estudio comparativo tiene diversas justificaciones. En primer lugar, elegí el sistema francés porque, como sabemos, el orden jurídico galo pertenece a la familia del derecho romano-germánico<sup>2</sup> y uno de sus atributos es precisamente la codificación de la ley por cuerpos legislativos; este sistema jurídico ha sido en buena medida fuente inspiradora del sistema jurídico mexicano en conjunto con otras fuentes europeas.<sup>3</sup> Además, existe una fuerte

<sup>2</sup> Actualmente existen cinco familias jurídicas: derecho romano germánico, *common law*, derecho africano, derecho asiático y derecho musulmán (Hoecke y Warrintong, 1998, p. 502).

<sup>3</sup> Otro de sus atributos es que, en la interpretación de la ley, se emplea el precepto que mejor se adapta al caso o el que exactamente se aplica al caso concreto; y en la interpretación, se explican disposiciones

tradición de independencia del cuerpo de la abogacía en Francia plasmada en el Consejo del Orden, aunado a una estricta regulación normativa (establecida desde 1972) de asistir jurídica y judicialmente a los más vulnerables a efectos de dotar de un auténtico acceso a la justicia. En segundo lugar, la propuesta de tránsito hacia una defensoría independiente del Poder Judicial encuentra fundamento en recomendaciones de la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos a diversos países miembros, entre ellos, México (CIDH, 2013). Finalmente, me parece que el reto del Instituto no puede lograrse cabalmente si no es a través del apoyo del gremio de la abogacía, pues múltiples son las tareas en asesoría jurisdiccional y jurídica propiamente que deberá ejecutar, las cuales deben ser apoyadas a través de la práctica libre e independiente de profesionales debidamente acreditados y certificados.

Precisado el objeto de estudio comparativo, el análisis se dividirá en tres apartados: el primero tratará de las notas características del servicio público de la defensoría; el segundo abordará el sistema de la ayuda jurídica y jurisdiccional en Francia, haciendo alguna precisión de cómo se encuentra regulada la profesión en aquel país; finalmente, con el estudio comparado se hará el análisis de la propuesta de reforma de 2021 en materia de fortalecimiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, señalando su pertinencia, atinos y oportunidades a efectos de transitar, a futuro, a un sistema híbrido que involucre al litigio privado, con el fin de materializar el acceso a la justicia a quienes menos tienen, así como a los grupos en situación de vulnerabilidad en nuestro país.

## **2. Notas características de la defensoría pública de oficio en México**

Los antecedentes de la defensa de oficio en México son múltiples y remotos. Nos podemos incluso adentrar en la época colonial de la Nueva España y la experiencia del Ilustre y Real Colegio de Abogados de México, fundado mediante

---

normativas a través de diferentes métodos hermenéuticos. En cuanto a las fuentes del derecho, tiene primacía la legislación sobre la costumbre y los principios generales del derecho.

real cédula del 21 de junio de 1760.<sup>4</sup> No obstante, tomaré como punto de partida a México como nación independiente con la promulgación de la Ley de la Procuraduría de Pobres el 10 de marzo de 1847 por el Congreso de San Luis Potosí, en la que se establece la figura del defensor del pueblo, que en esencia tenía por objeto garantizar una defensa adecuada para los inculpados que carecían de un defensor particular. Estos procuradores de los pobres podían quejarse de palabra o por escrito, según lo exigiera la naturaleza de la reparación, y las autoridades estaban obligadas a darles audiencia en todo caso.

El proyecto de la Constitución de 1857 establecía en el artículo 24 que en todo procedimiento criminal el acusado tendrá las siguientes garantías: "1ª. Que se le oiga en defensa por sí o por personero, o por ambos". Dicha idea del proyecto quedó plasmada en el texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, en el artículo 20, de la siguiente forma: "En todo juicio criminal el acusado tendrá las siguientes garantías: [...] V. Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que, o los que le convengan."

En el mismo tenor de la Constitución de 1857, la Constitución de Querétaro solamente amplió el contenido textual del artículo 20 al establecer que

En todo juicio del orden criminal el acusado tendrá las siguientes garantías: (...) IX. Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos según sea su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que, o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que este se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlos comparecer cuantas veces se necesite.

A estos antecedentes constitucionales debemos agregar la Ley de Defensoría de Oficio Federal y el Reglamento de la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal,

---

<sup>4</sup> Al respecto, véase el estupendo trabajo de Mayagoitia y Hagelstein (2000, p. 397).

ambas de 1922. El reglamento fue aprobado por la SCJN en sesión celebrada el 18 de octubre de 1922 y reguló el sistema de defensoría de oficio. A partir de esa legislación la defensoría se incorporó al Poder Judicial de la Federación, pues el jefe y los demás miembros del Cuerpo de Defensores formaban parte de la SCJN y los nombramientos y remoción dependían directamente del alto tribunal.

Décadas después, en 1990 la SCJN aprobó la reestructuración del Cuerpo de Defensores de Oficio (Defensoría de Oficio del Fuero Federal), creándose al efecto la Dirección Federal de Oficio del Fuero Federal; sin embargo, a partir de 1994, en el marco de la reforma constitucional y creación del CJF como órgano de gobierno, disciplina y administración del Poder Judicial de la Federación, se establece que la entonces Dirección Federal de Oficio del Fuero Federal se convierte en la Unidad de Defensoría del Fuero Federal incorporándose, a partir de ese momento, al CJF con lo que se preservó la pertenencia de dicha institución al Poder Judicial de la Federación (Valdés, 2017, p. 165).

La instauración del sistema procesal penal acusatorio y oral en México exigió revisar el diseño normativo e institucional de todos los sujetos procesales que intervienen en él. La defensoría pública de oficio no fue la excepción, pues se estableció por mandato constitucional que debe ser una institución pública gratuita, universal y de calidad.<sup>5</sup> Dicho mandato se reforzó y complementó por lo dispuesto en la fracción VIII del apartado B del artículo 20 constitucional, de acuerdo con la cual las personas imputadas tienen derecho a una defensa adecuada.<sup>6</sup> Así, el nuevo texto constitucional obliga a que la defensa sea llevada a cabo necesariamente por un profesionista del derecho especializado en materia penal (de otro modo la defensa no será "adecuada"), el cual puede ser particular, libremente escogido y remunerado por la persona imputada, o un defensor público

---

<sup>5</sup> El 29 de enero de 2016 se reformó la Constitución General en su penúltimo párrafo para quedar de la siguiente forma: "[...] La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público".

<sup>6</sup> Desde la reforma de 2008 desapareció la posibilidad de la defensa del imputado "por sí" o por "persona de su confianza", que preveía el artículo 20 desde su aprobación por el Congreso Constituyente de 1916-1917.



designado por quien juzga cuando la persona acusada no quiera o no pueda nombrarlo después de haber sido requerida al efecto.<sup>7</sup>

La ley que regula la defensoría pública es la Ley Federal de Defensoría Pública del 28 de mayo de 1998, que sufrió diversas modificaciones a raíz de la reforma al Poder Judicial de la Federación de 2021.<sup>8</sup> Su objetivo es regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal, laboral, así como en materia familiar u otras que determine el CJF, y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación.

De esta ley podemos advertir, en primer lugar, que el Instituto sigue estando dentro del ámbito del Poder Judicial de la Federación, pero en el desempeño de sus funciones goza de independencia técnica y operativa. En segundo lugar, los servicios de defensoría pública se prestarán en asuntos del orden penal federal y del Sistema de Justicia Penal Integral para Adolescentes, a través de defensores públicos, quienes intervendrán desde la etapa de investigación hasta la ejecución de las penas, medidas u otra consecuencia, hasta su extinción. En asuntos de orden no penal, el servicio será prestado por asesores jurídicos, salvo aquellos casos expresamente otorgados por la ley de la defensoría a otras instituciones.

Tanto las defensoras y los defensores públicos como los asesores jurídicos son servidores públicos, pues su ingreso al servicio es a través de un servicio civil de carrera regido por las disposiciones que dicte el CJF, que comprende su selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones. Incluso, el director general, defensores públicos, asesores jurídicos y personal técnico del Instituto serán considerados servidores públicos de confianza. El servicio que presten será gratuito y de acuerdo con los principios de probidad, honradez y profesionalismo y de manera

---

<sup>7</sup> Artículo 20: "[...] VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y [...]".

<sup>8</sup> Su última reforma data del 18 de mayo de 2022.

obligatoria. Veamos ahora sus principales funciones y el régimen de responsabilidades a las cuales están sujetos.

## 2.1. Funciones

En realidad, si vemos, tanto defensores públicos como asesores jurídicos realizan funciones de defensa adecuada, como lo haría un abogado defensor actuando de forma independiente, así como de asesoría o consultoría jurídica, con la salvedad de que, de acuerdo con el régimen analizado, son servidores públicos de confianza sujetos al régimen del servicio civil de carrera y de responsabilidades administrativas correspondientes.

En el caso del servicio de defensoría pública en materia penal y de adolescentes, se presta desde la etapa de investigación (inicial y complementaria) e intermedia (preparación a juicio) ante las fiscalías,<sup>9</sup> así como en la etapa de juicio propiamente (juicio oral) ante las autoridades jurisdiccionales federales.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> "Artículo 11. El servicio de defensoría pública en materia penal y de adolescentes ante el Ministerio Público de la Federación comprende:

I. Atender inmediatamente las solicitudes formuladas por el destinatario de los servicios o el Agente del Ministerio Público;

II. Solicitar al Agente del Ministerio Público de la Federación correspondiente la libertad caucional o medida cautelar distinta a la prisión preventiva, si procediera o el no ejercicio de la acción penal en favor de su defendido, cuando no existan elementos suficientes para su consignación;

III. Analizar la procedencia y proporcionalidad, así como promover lo que corresponda, en los casos en que se aplique una medida cautelar a su defendido;

IV. Entrevistar en privado y cuantas veces sea necesario al defendido, para conocer la versión personal de los hechos que motivan la averiguación previa o investigación en su contra, los argumentos, datos, medios de prueba y pruebas, así como todo aquello que sea necesario para plantear y llevar a cabo la defensa que corresponda;

V. Asistir jurídicamente al defendido en toda entrevista, declaración o diligencia que ocurra dentro del procedimiento penal o establezca la Ley;

VI. Informar al defendido, familiares o personas que autorice, del trámite legal que deberá desarrollarse durante todo el procedimiento;

VII. Analizar los registros de la investigación, carpetas de investigación y constancias del expediente a fin de contar con mayores elementos para la defensa;

VIII. Promover y participar en las diligencias de prueba, formular los argumentos e interponer los medios de impugnación que sean procedentes;

IX. Procurar la continuidad y uniformidad de criterios en la defensa, y

X. Las demás intervenciones y promociones necesarias para realizar una defensa adecuada de los derechos, garantías e intereses de su defendido acorde al caso concreto y que propicie una impartición de justicia expedita y pronta".

<sup>10</sup> "Artículo 12. El servicio de defensoría pública en materia penal, ante los órganos jurisdiccionales federales comprende:

Por lo que respecta a los asesores jurídicos, la ley de la materia establece simplemente que prestarán asesoría en asuntos de orden no penal; también establece

I. Atender inmediatamente las solicitudes que le sean formuladas por el inculpado o imputado, o por el juez de la causa;

II. Replicar o bien solicitar las aclaraciones o precisiones que estime necesarias respecto a la imputación formulada por el órgano acusador, o en su caso las realizadas por el coadyuvante del Ministerio Público;

III. Solicitar al juez de la causa la libertad caucional o medida cautelar distinta a la prisión preventiva, si procediera;

IV. Hacer valer lo concerniente respecto de las medidas cautelares solicitadas;

V. Hacer valer los medios que desvirtúen los elementos del tipo penal, hecho delictivo o la probable responsabilidad o participación del defendido, en cualquier etapa del procedimiento, presentando argumentos y datos de prueba, ofreciendo medios de prueba o pruebas y promoviendo los incidentes, juicio de amparo, recursos, alegatos y demás diligencias que fueren necesarias para una eficaz defensa;

VI. Asistir jurídicamente al defendido y estar presente en el momento en que rinda su declaración preparatoria o declaración en la audiencia inicial y en cualquier audiencia o diligencia en que deba intervenir, y hacerle saber sus derechos;

VII. Hacer uso de la palabra para expresar lo que convenga al interés del acusado en la apertura de la audiencia de juicio o en el momento que proceda;

VIII. Llevar a cabo el interrogatorio o contrainterrogatorio de testigos y peritos;

IX. Solicitar la ampliación del plazo constitucional para el desahogo de medios de prueba que considere necesarios;

X. Solicitar las diligencias de investigación que hubiere rechazado el Ministerio Público durante la investigación;

XI. Acceder a los medios probatorios ofrecidos por la víctima u ofendido;

XII. Formular las conclusiones a que se refiere el Código Federal de Procedimientos Penales o replicar la acusación del Ministerio Público y la coadyuvancia a la acusación de la víctima y ofendido, en el momento procesal oportuno;

XIII. Manifestarse sobre los acuerdos probatorios si lo estima procedente;

XIV. Informar al defendido o a sus familiares del trámite legal que deberá desarrollarse en la fase de apelación para establecer con ellos una comunicación estrecha sobre el particular;

XV. Analizar las constancias que obren en autos a fin de contar con mayores elementos para la formulación de los agravios respectivos en el momento procesal oportuno, durante la tramitación de la segunda instancia;

XVI. Practicar las visitas que sean necesarias a los centros de reclusión o penitenciarios con el objeto de comunicar a su defendido el estado procesal en que se encuentra su asunto, informar los requisitos para su libertad provisional bajo caución o medida cautelar distinta a la prisión preventiva, así como aquellos para obtener los beneficios preliberacionales que en su caso correspondan;

XVII. Vigilar el adecuado cumplimiento de las sentencias, procurando para sus representados los beneficios que, en su caso, establezcan las disposiciones legales aplicables;

XVIII. Promover el procedimiento respectivo cuando existan indicios de que el imputado es inimputable;

XIX. Solicitar cuando proceda la declaración de la extinción de la acción penal cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de uno de sus miembros;

XX. Presentar los agravios que cauce la resolución que recurra;

XXI. Promover cuando procede la extinción de la pretensión punitiva o de la potestad para ejecutar las penas o medidas de seguridad u otra consecuencia del delito; o el reconocimiento de inocencia o la anulación de sentencia;

XXII. Promover, cuando proceda, las soluciones alternas al procedimiento, formas de terminación anticipada del proceso y procedimientos especiales, explicando a sus representados las implicaciones de cada una de las soluciones alternas, produciendo certeza de la aceptación del defendido de las consecuencias de dichos mecanismos y procedimientos, y

XXIII. En general, realizar todos los actos inherentes para una defensa adecuada conforme a Derecho".

que, fuera de la materia penal, se dará asesoría en materias como laboral, amparo en materia familiar y las demás que determine el CJF. A este respecto, debe señalarse lo que establece el artículo 15 del Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública JD/ORD/IV/27/09/2021.03, en el cual se prevé que la Unidad de Asesoría Jurídica incluya asesoría especializada en materia de igualdad de género y atención a grupos en situación de vulnerabilidad, así como la promoción de estrategias de colaboración con entidades públicas nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales para fortalecer el trabajo institucional en seguimiento a los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de dichos grupos (DOF, 2019).

## 2.2. Responsabilidades

Al ser servidores públicos, defensores y asesores entran en la regulación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sin embargo, la ley aplicable establece claros deberes deontológicos, restricciones y consecuentes sanciones del actuar de los encargados de prestar dicho servicio. Por ejemplo, como deberes deontológicos, las personas defensoras públicas y asesoras jurídicas deben prestar personalmente el servicio de orientación, asesoría y representación. Están constreñidas a no dejar en estado de indefensión a sus representadas y atenderlas con cortesía, diligencia, responsabilidad e iniciativa.

Al ser servidores públicos están impedidos de desempeñar otro empleo, cargo o comisión en los tres órdenes de gobierno, salvo actividades docentes. No pueden ejercer libremente la abogacía a menos que se trate de causa propia, cónyuge, concubina o parientes consanguíneos en línea recta (sin limitación alguna), colaterales hasta el cuarto grado, por afinidad o civil.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> No pueden actuar como mandatarios judiciales, tutores, curadores o albaceas, depositarios judiciales, síndicos, administradores, interventores en quiebra o concurso, ni corredores, notarios, comisionistas, árbitros, ni ser mandatarios judiciales ni endosatarios en procuración, o ejercer cualquier otra actividad cuando sea incompatible con sus funciones.

De quebrantar alguna de estas prohibiciones,<sup>12</sup> está previsto un procedimiento para determinar la responsabilidad del director general y demás miembros del Instituto. Para las sanciones aplicables será aplicado el título octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y su conocimiento será de la exclusiva competencia del CJF.

### 3. Notas características de la ayuda jurídica y jurisdiccional en Francia

El preámbulo de la Constitución de la República francesa señala que

el pueblo francés, proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946 [básicamente principios políticos, económicos y sociales], así como los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio ambiente de 2003 (Constitución del 4 de octubre de 1958).

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece en su artículo 7 que

ningún hombre puede ser acusado, arrestado o detenido, salvo en los casos determinados por la Ley y en la forma determinada por ella. Quienes soliciten, cursen, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; con todo, cualquier ciudadano que sea requerido o aprehendido en virtud de la Ley debe obedecer de inmediato, y es culpable si opone resistencia.

Si bien no hay una mención expresa que garantice la asistencia de una defensa adecuada para aquella persona que sea acusada, arrestada o detenida, la Declaración de 1789 sí establece que si alguna es detenida debe ser en la forma determinada por la ley.

Desde siempre se ha considerado un honor para la abogacía francesa litigar gratuitamente a favor de los indigentes (Martin, 2008, p. 197). La Ley del 20

<sup>12</sup> La Ley establece un catálogo más pormenorizado en su artículo 37.

de enero de 1851 estableció un deber de caridad bajo la figura de la asistencia jurídica; sin embargo, ese deber del siglo XIX se volvió insuficiente para la segunda mitad del siglo XX, por lo que, ante la necesidad de satisfacer un derecho de acceso a la justicia, la asistencia jurídica fue reemplazada por la ayuda judicial instaurada en la Ley del 3 de enero de 1972. Esta ley atribuía una indemnización por iguala o suma global por los servicios prestados, directamente pagada por el Estado, cuyo monto no podía calificarse propiamente como honorarios (esta indemnización se fijaba de conformidad con un arancel establecido vía decreto).

La característica fundamental de la ayuda judicial era que la persona beneficiaria podía elegir libremente a su abogado, siempre y cuando estuviera de acuerdo vía convenio expresamente escrito (Martin, 2008, p. 197).

La ayuda judicial evolucionó para convertirse en lo que hoy se conoce como ayuda jurídica de acuerdo con la Ley n°91-674 del 10 de julio de 1991, que entró en vigor el 1 de enero de 1992. Ésta comprende la ayuda jurisdiccional destinada a la defensa en los tribunales tanto penales como civiles y, como novedad, se introduce la ayuda de acceso a la justicia (*l'aide á l'accès au droit*) que consiste en asesoría, consulta y asistencia en procedimientos no jurisdiccionales, principalmente en materia administrativa (en Francia la jurisdicción se divide en administrativa y judicial) (Note de Synthèse, 2004).

En cuanto a la ayuda jurisdiccional, puede ser total o parcial de acuerdo con los ingresos y patrimonio del solicitante. Por ello, quien la solicita deberá declarar tanto sus ingresos fiscales como el valor de su patrimonio mobiliario e inmobiliario.

**Cuadro 1. Porcentaje de la ayuda jurídica según los ingresos del solicitante**

Ingreso fiscal de referencia anualizado	Ingreso fiscal de referencia mensual	Porcentaje de ayuda jurídica otorgada
Inferior o igual a 11 580€	Inferior o igual a 965€	100%
Entre 11 580€ a 13 688€	Entre 965€ a 1141€	55%
Entre 13 689€ a 17 367€	Entre 1141€ a 1447€	25%

Fuente: service-public.fr.

Sin embargo, se establece una excepción en la comprobación de ingresos para aquellas víctimas que hayan sufrido delitos graves (*actes criminels*), actos de terrorismo, violencia conyugal y en el caso de los menores.<sup>13</sup>

La ayuda jurisdiccional total comprende todos los gastos y costas dentro del juicio, en particular, el pago de los honorarios del abogado. La ayuda parcial, de acuerdo con el porcentaje, deja a cargo del solicitante un honorario fijo que deberá cubrir al abogado elegido conforme a lo establecido en un convenio entre ambas partes. Este convenio se encuentra estrictamente reglamentado (no se puede fijar libremente) de conformidad con el artículo 35 de la Ley n°91-674 del 10 de julio de 1991, y se hace con el objeto de desincentivar a las partes contendientes a especular con litigios completamente improcedentes (Martin, 2008, p. 197).

El abogado o la abogada recibe al final del proceso una retribución por su intervención. La innovación, a diferencia de la indemnización que recibía con la antigua ley, es que el monto de la retribución que provee el Estado francés es fijo y pagado directamente por alguna de las barras de abogacía o por la caja de pagos pecuniarios de la barra correspondiente.

En el caso de los procedimientos penales y criminales (delitos graves en Francia) existe la figura de la comisión de oficio atendida siempre por un abogado. Cada Tribunal de Gran Instancia, en los circuitos en los que se encuentran las cortes de apelación,<sup>14</sup> debe contar con oficinas de comisión de oficio y el servicio debe estar garantizado por los presidentes de cada una de las barras en toda Francia, de hecho, existen guardias y jornadas de abogados que deben prestar servicio a las comisiones de oficio.

---

<sup>13</sup> La ley distingue si los menores cuentan o no con padres o tutores; si son menores abandonados la ayuda es cubierta de forma total por el Estado, si hay personas a cargo de ellos se deberá, posteriormente, comprobar los ingresos de sus padres o tutores.

<sup>14</sup> Por ejemplo, el circuito de la Corte de Apelación de París cubre 9 departamentos: París, de Seine et Marne, de l'Yonne, de l'Essonne, de la Seine Saint Denis y el de Val de Marne. Ese mismo distrito cuenta con 9 tribunales judiciales; Auxerre, Bobigny, Créteil, Evry, Fontainebleau, Meaux, Melun, Paris y Sens. Véase <https://www.cours-appel.justice.fr/paris>.

Por lo que respecta a la ayuda de acceso a la justicia (*l'aide à l'accès au droit*) la Ley n°98-1163 del 18 de diciembre de 1998 amplió de forma considerable el campo. En ese sentido, se cuenta ahora con información general respecto de los derechos y obligaciones de las personas, así como su orientación hacia los organismos encargados de la materialización y cumplimiento efectivo de sus derechos. Existe el apoyo para la asistencia en procesos no jurisdiccionales, en consultas y asesoría jurídica en todas las materias, así como asistencia en la redacción de documentos, actas de carácter jurídico y transacción civil.

El derecho de acceso a la justicia en Francia se asegura siempre a través del ejercicio libre de la profesión y no por medio de un cuerpo de funcionarios públicos dependientes de una institución pública. Por ende, será menester señalar las principales características del ejercicio de la profesión de la abogacía en Francia, así como las autoridades encargadas de regular el ejercicio profesional.

### 3.1. La profesión de abogado en Francia

La abogacía en Francia tiene 50 años de reglamentación efectiva a través de la Ley n°71-1130 del 31 de diciembre de 1971. A dicha ley se debe sumar el Decreto n°91-1197 del 27 de noviembre de 1991, en conjunto<sup>15</sup> constituyen la carta legislativa de la profesión de abogado. Dichos ordenamientos establecen la normatividad concerniente al acceso, ejercicio, término y organización de la profesión.

#### 3.1.1. *El acceso a la profesión*

A diferencia de México,<sup>16</sup> las universidades en Francia no otorgan el título de abogado. Es decir, quienes estudian Derecho deben contar por lo menos con

<sup>15</sup> Es importante mencionar que tanto la ley como el decreto son los ordenamientos más relevantes, pero no los únicos. Existen otros: Ley n°91-547 del 10 de julio de 1991 relativa a los honorarios; Ley n°47-308 del 7 de abril de 1997 relativa al secreto profesional; Decreto n°92-680 del 20 de julio de 1992 relativo al ejercicio de la profesión de sociedad; Decreto 93-492 del 25 de marzo de 1993 concerniente a las sociedades de ejercicio liberal; Ley del 11 de febrero de 2004 concerniente a la disciplina, formación del alumno abogado y de la transposición de la directiva europea de 16 de febrero de 1998, entre otras.

<sup>16</sup> Como sabemos, en México la licenciatura en Derecho no es sino un grado universitario que permite, tras una autorización gubernamental, ejercer alguna de las diversas ramas de la actividad jurídica. Por esta



el nivel académico de *license professionnelle* (equivalente a la licenciatura) para poder inscribirse al concurso de acceso en alguno de los Centros Regionales de Formación Profesional de Abogados (CRFPA) en toda Francia. De ser admitidos,<sup>17</sup> reciben una formación de 18 meses; 6 de cursos magistrales en el CRFPA; 6 más de pasantía en empresa, organismo o institución (proyecto pedagógico individual [PPI]), y 6 meses de pasantía en despachos. Una vez finalizada esa formación, el alumno deberá presentar un examen con la finalidad de obtener el certificado de aptitud para la profesión, es decir, el CAPA, como se le conoce en Francia. La persona titular del certificado podrá solicitar inmediatamente su inscripción en la lista de abogados<sup>18</sup> de la barra adscrita a la circunscripción territorial del Tribunal de Gran Instancia de su elección.<sup>19</sup> Cuando la autorización de inscripción haya sido emitida por el Consejo del Orden, la o el postulante (antes de su inscripción definitiva) prestará juramento ante la Corte de apelación de su circunscripción en los siguientes términos: "Juro, como abogado, ejercer mis funciones con dignidad, conciencia, independencia, probidad y humanidad".

La anterior descripción corresponde a la vía de acceso ordinaria de la profesión por parte del estudiantado de Derecho de las universidades francesas. Sin embargo, existen medios extraordinarios para inscribirse en la lista, como es el caso de las abogadas y los abogados comunitarios y extracomunitarios,<sup>20</sup> o bien el caso de aquellos individuos que, por las funciones particulares ejercidas en

---

razón y citando al maestro Cipriano Gómez Lara, en rigor, no todo licenciado en Derecho es un abogado, aunque todo abogado, en nuestro sistema, debe ser licenciado en Derecho; es decir, debe poseer el título respectivo (Gómez citado en Flores, 2000, pp. 59-60).

<sup>17</sup> El concurso tiene un alto grado de dificultad y sólo se tienen tres oportunidades para aprobarlo.

<sup>18</sup> Es importante señalar que para poder inscribirse en la lista de abogados se requiere anexar a la solicitud el contrato de trabajo o colaboración. Lo anterior tiene por objeto evitar tener abogados inscritos en la lista sin que ejerzan efectivamente la profesión.

<sup>19</sup> Con las reformas promovidas por la entonces ministra de justicia Rachida Dati el 15 de febrero de 2008, el mapa judicial de Francia quedó modificado. Antes de la reforma existían 180 tribunales de gran instancia y, por tanto, 180 barras en toda Francia metropolitana y territorios de ultramar. Hoy existen 157 tribunales de gran instancia. Sobre el tema de las reformas al mapa judicial francés ("La réforme de la carte judiciaire: publication des décrets").

<sup>20</sup> Es decir, de aquellos abogados pertenecientes a los estados miembros de la unión europea o del resto del mundo. El fundamento legal para los exámenes son los artículos 99 y 100 respectivamente del decreto del 27 de noviembre de 1991.

Francia, se inscriben de forma directa sin pasar por la formación del CRFPA y consecuentemente sin la acreditación del CAPA.<sup>21</sup>

### *3.1.2. El ejercicio de la profesión*

La forma tradicional como se ejerce la profesión en Francia es el ejercicio individual; ésta traduce de la mejor manera las características esenciales: una profesión liberal e independiente. Desde luego, esta forma tradicional del ejercicio profesional ha ido perdiendo adeptos debido a los enormes costos que implica la administración de un despacho o estudio jurídico (renta de oficina, secretariado, servicios de comunicación, papelería, etc.).

Esta forma artesanal se ha ido perdiendo con el tiempo a través de la figura de agrupación de despachos: varias personas reúnen sus oficinas en un mismo local y utilizan servicios comunes de secretariado, telecomunicaciones, documentación, recepción y salas de reuniones. Por lo general los reglamentos de las barras exigen la celebración de un convenio por escrito y con la autorización del Consejo del Orden.

Debe precisarse que la figura de agrupación de despachos es un modo individual de ejercicio profesional y, en consecuencia, su existencia no es oponible a terceros. De esta forma, cada profesional conserva su propia papelería, placas exteriores, referencias en los anuarios jurídicos especializados y es responsable individualmente de la gestión de sus asuntos.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Algunos ejemplos interesantes son los miembros y exmiembros del Consejo de Estado, magistrados de las cortes y tribunales administrativos; los magistrados y exmagistrados del orden judicial; los profesores agregados universitarios; los juristas de empresa siempre y cuando acrediten más de 8 años de ejercicio profesional en el seno del departamento jurídico de una o varias empresas; los funcionarios públicos categoría "A", entre otros.

<sup>22</sup> La Corte de apelación de Montpellier ha juzgado que los abogados que ejercen la profesión a título individual bajo la figura de despachos agrupados pueden litigar en contra de ellos mismos y por consiguiente tener clientes con intereses opuestos (Montpellier, 1990, p. 260). Sin embargo, la doctrina muy acertadamente ha establecido que el secretariado común del despacho podría presentar algunos problemas en materia del respeto al secreto profesional (Martin, 2008, p. 62).

Otra posibilidad de ejercicio profesional se presenta a través de la creación de una persona moral, como sociedad civil, o bien por medio de una innovación legislativa francesa consistente en la implementación del régimen jurídico de las sociedades mercantiles al sector liberal de los abogados.

En primer lugar, se puede constituir una sociedad civil profesional (SCP) –muy cercana a la tradición profesional en México– la cual tiene por objeto el desarrollo común de la profesión. Esta sociedad está constituida exclusivamente por abogados en ejercicio activo, ya sean miembros de la misma barra o de cualquier otra sin limitación de la circunscripción territorial de la Corte de apelación.<sup>23</sup>

En lo que se refiere a su regulación y funcionamiento sigue las mismas reglas de las sociedades civiles, salvo el caso particular de la responsabilidad profesional. El artículo 44 del Decreto dispone que cada socio ejercerá la abogacía en nombre de la sociedad; es decir, el ejercicio de la profesión se limitará en un plano individual. Sin embargo, por una ficción del derecho, el acto del abogado persona física será atribuido a la persona moral (la cual ejerce la profesión), lo que ocasiona que la responsabilidad civil y disciplinaria recaiga sobre esta misma. En ese tenor, en materia de responsabilidad, las sanciones pecuniarias o disciplinarias pueden recaer sobre la SCP de dos formas: que sea sancionada con independencia de las que pudieran pronunciarse en contra de sus miembros, o bien sea que la sanción impuesta a uno de sus miembros no tenga repercusión sobre la sociedad. Por ello el artículo 51 del decreto establece que la SCP puede ser objeto de medidas disciplinarias independientemente de aquellas que serían intentadas en contra de sus socios.

En segundo lugar, tenemos el interesante caso de las sociedades de ejercicio liberal (SEL)<sup>24</sup> que consisten en implementar las posibilidades que ofrecen las sociedades mercantiles al ejercicio profesional de la abogacía. Evidentemente,

---

<sup>23</sup> Bajo este supuesto es posible constituir una SCP por medio de abogados pertenecientes a diferentes barras de abogados como sería el caso de Lyon, París y Dijon.

<sup>24</sup> Las SEL fueron implementadas en la Ley n°90-1258 del 31 de diciembre de 1990.

cuando se introdujo esta reforma no fue recibida con gran entusiasmo por parte del gremio. En Francia la abogacía es una profesión liberal e independiente en la que el abogado, lejos de toda especulación, deberá proporcionar un servicio de carácter público y social a fin de asegurar un verdadero acceso a la justicia y a los justiciables.<sup>25</sup> El legislador francés comprendió bien esta circunstancia y determinó que el objeto social de las SEL es eminentemente civil, pero la sociedad será mercantil o comercial en cuanto a su forma constitutiva.

Las posibilidades son extraordinariamente amplias, ya que se pueden constituir sociedades de abogados en nombre colectivo, en comandita simple, de responsabilidad limitada y por acciones. Incluso, a pesar de que ha generado cierta controversia,<sup>26</sup> existe la posibilidad de constituir una sociedad unipersonal de responsabilidad limitada. Las SEL gozarán entonces de los rasgos comunes a todas las sociedades de capitales: régimen fiscal y social de asalariados en lo que se refiere a los dirigentes; fiscalidad más ventajosa en materia de inversiones; jerarquización de los profesionales en el seno de la sociedad con la introducción del "abogado asalariado"; limitación de la responsabilidad pecuniaria de los accionistas hasta el monto de sus aportaciones, etc.

Finalmente, dentro de las múltiples formas de ejercicio profesional el legislador francés estableció la posibilidad de constituir sociedades en participación de abogados. En realidad, lo que se quiso hacer fue darle una cierta forma jurídica a las famosas *partnerships* anglosajonas con el objeto de ejercer la profesión de manera conjunta sin crear una persona moral.

### 3.1.3. *El estatuto bajo el cual prestará sus servicios*

La colaboración profesional entre juristas puede ser liberal o bajo la figura del abogado asalariado.

<sup>25</sup>El abogado es ante todo un auxiliar de justicia que lo distingue, como afirma acertadamente Raymon Martin, de un vendedor de electrodomésticos o de un *business service* (2008, p. 84).

<sup>26</sup>La constitución de una EURL por un solo abogado fue rechazada por la Corte de apelación de París, en razón de que el artículo 1 de la Ley n°90-1258 del 31/12/1990 establece claramente que las SEL tienen por objeto el ejercicio en común de la profesión (Ver 22 enero.1997: JCP G 1997, II, 22971, nota R. Martin; Bull. Joly 1997, n°228, nota J.J. Daigre). Sin embargo, tal parece que este obstáculo ya no tiene razón de ser puesto que la Ley n°99-515 del 23/06/99 suprimió la frase: "el ejercicio común de la profesión".

La colaboración liberal es la más utilizada por el gremio, pues permite al colaborador prestar sus servicios profesionales a la clientela del despacho y, al mismo tiempo, puede desarrollar una clientela personal. En contraprestación, el colaborador liberal recibirá una remuneración equivalente a honorarios por los servicios prestados independientemente de los ingresos percibidos por su clientela. El seguro profesional cubrirá los actos realizados con la clientela del despacho, pero no de su actividad personal. En este caso, el abogado o la abogada colaboradora deberá contratar un seguro adicional que cubra sus actos profesionales personales.

Una innovación a la profesión fue la introducción de la figura citada. Desde luego que no estuvo exenta de críticas pues, como se ha precisado, la abogacía es una profesión liberal e independiente. Cualquier idea de relación de subordinación es difícilmente asimilada por parte del gremio. El legislador francés estableció en el artículo 137 del Decreto que "el abogado asalariado está ligado por un contrato de trabajo el cual no puede violar el principio deontológico de igualdad entre abogados, ello sin perjuicio de las obligaciones de respeto a las cláusulas que regulan las condiciones de trabajo". En pocas palabras, el abogado asalariado conserva su libertad e independencia en el ejercicio de su profesión, quedando subordinado a su patrón abogado sólo en lo referente a las condiciones de trabajo.

Con esta premisa, el abogado recibirá un salario por los servicios prestados y no podrá, en ningún caso, desarrollar una clientela personal. Este medio de colaboración es raramente utilizado en función de los altos costos que implica tener un abogado en calidad de asalariado en Francia.<sup>27</sup>

#### *3.1.4. Término del ejercicio profesional*

La calidad de abogado en Francia no es un título honorífico o de prestigio que acompañe a las personas para introducirse en sociedad. La abogacía es una

---

<sup>27</sup> Hay que mencionar que no sólo se deben cubrir las cotizaciones de seguridad social por parte de abogado patrón, sino con todas las cargas económicas frente a la barra, lo cual resulta bastante oneroso.

profesión que se ejerce efectivamente. Por ello, si se encuentra bajo alguno de los supuestos de incompatibilidad profesional<sup>28</sup> tiene la obligación de solicitar su baja de la lista de inscritos. Esta baja es una medida de mera forma (administrativa), pues no debe confundirse con la inhabilitación de la lista que es una sanción disciplinaria (la más grave), dando como efecto que no pueda inscribirse en cualquier otra barra del país o, incluso, de algún estado miembro de la Unión Europea.

Cuando hayan cumplido como mínimo 20 años de ejercicio profesional sin existir sanción por alguna falta disciplinaria puede presentar su dimisión ante el Consejo del Orden y solicitar la calidad de "abogado honorario". El o la honoraria no puede realizar ningún acto propio de la profesión, pero sigue perteneciendo al Consejo del Orden contando con el derecho de voto en las elecciones, puede portar la toga en reuniones especiales de la barra y ser designado por el presidente de la barra en misiones especiales de mediación o arbitraje.

### 3.2. Autoridades y organismos de la profesión

En este apartado nos hemos referido de manera indistinta al Consejo del Orden y a las barras. La barra hace referencia al lugar físico dentro del cual las abogadas y los abogados redactan sus alegatos, formulan su argumentación y desarrollan su arte dentro del tribunal. La barra designa por lo tanto al cuerpo profesional que litiga y aconseja en juicio. El Consejo del Orden comprende a todos y cada uno de los miembros que lo integran, ya sean activos (litigantes y consejo jurídico) u honorarios.

El Consejo del Orden y la barra de abogacía constituyen el bastión general de todo el gremio. La barra está dotada de personalidad jurídica y, de conformidad con el artículo 21-1 de la ley, su naturaleza jurídica es la de ser un establecimiento de utilidad pública. Diferencia importantísima con las asociaciones civiles o

---

<sup>28</sup> La abogacía es incompatible con cualquier actividad comercial, notarial, política o de servicio público.

sindicatos de profesionistas cuyo objeto es la defensa de los intereses de sus miembros. La barra tiene como finalidad esencial preservar el "interés general de la profesión". Sus funciones pueden clasificarse en administrativas, reglamentarias y de vigilancia.

Las funciones administrativas pueden ser de índole colectiva o individual. Éstas responden al correcto funcionamiento de los servicios prestados por la barra a sus miembros, comprendiendo desde la organización de los servicios bibliotecarios, del toca,<sup>29</sup> utilización de togas, hasta la toma de decisiones de carácter individual, como la baja de la lista de abogados, o la solicitud y aceptación de la calidad de honorario.

En el orden reglamentario, el artículo 17, fracción I, de la ley otorga facultades al Consejo del Orden para expedir el reglamento interior de la barra y para modificarlo en su caso.<sup>30</sup>

El Consejo del Orden tiene una misión general de vigilancia respecto de la conducta de sus miembros. Con ello se previenen las infracciones cometidas en contra del reglamento interior meritorias de una sanción disciplinaria. Dentro de esta función, es el presidente el que tiene un papel fundamental como juez y como órgano sancionador.

En otro orden de ideas, hasta 1992 las barras no contaban con una representación de carácter nacional. Este vacío se colmó con la creación del Consejo Nacional de Barras (CNB), cuyo objeto es la representación de la profesión frente a los poderes públicos. Tiene como tarea unificar las reglas y usos de

---

<sup>29</sup> El "toca" es un número asignado a cada abogado al momento de quedar inscrito en la lista y el cual servirá para depositar las correspondencias –comunicación de pruebas–, y correspondencia de toda índole dentro del Palacio de Justicia. Anteriormente correspondía al birrete que portaban como complemento de la toga, hoy en día está en desuso.

<sup>30</sup> Dentro de la jerarquía de normas en Francia, los reglamentos expedidos por los consejos del orden se encuentran por debajo de la Ley n°71-1130 de 31 de diciembre de 1971, del Decreto n°91-1197 del 27 de noviembre de 1991 y del Reglamento interior nacional (RIN) expedido por el Consejo Nacional de Barras. Lo anterior implica que los reglamentos de las barras no pueden contravenir lo establecido ni por la ley ni por el Decreto, en otras palabras, no sólo podrán complementarlos.

la profesión, los programas de formación profesional y otorga la autorización a abogados comunitarios y no comunitarios para presentarse a los exámenes de conocimientos en derecho francés y así inscribirse en alguna barra del país.

#### **4. Aciertos y retos de la reforma judicial de 2021 en materia de la defensoría pública federal**

En México (y en cualquier país del mundo) no hay reformas, sean constitucionales o legales, que no generen polémica, crítica y en ocasiones hasta suspicacias. Recordemos que la última gran reforma de 1994 fue catalogada como un auténtico golpe de Estado al Poder Judicial federal, pues se decía que el Poder Ejecutivo violaba el principio de división de poderes y de inamovilidad de las ministras y los ministros al prever su jubilación forzosa dejando acéfalo al Poder Judicial. Lo cierto es que casi 30 años después de esa reforma nadie cuestiona el papel protagónico que la SCJN adquirió como tribunal constitucional (Ruiz y Rocha, 2012, p. 18).

Lo mismo sucedió con las reformas de 1999 o la más reciente de 2021. La de 1999 fue una contrarreforma a la 1994 en lo que respecta a la autonomía del CJF, pues se decía que el objeto de esa reforma era coyuntural, esto es, resolver el conflicto entre los consejeros de la judicatura y los ministros de la SCJN, y así fue sin duda, cuestión que no estuvo exenta de críticas en el sentido de que no se habían resuelto cabalmente los problemas de gobernanza del Consejo (Caballero, 2021, pp. 12-13).

La reforma de 2011 en materia de derechos humanos generó también críticas, incluso en el seno del Poder Judicial,<sup>31</sup> pues se decía que con dicha reforma no se aportaba nada novedoso al constitucionalismo mexicano y la doctrina de los derechos humanos se veía como una especie de entelequia argumentativa aunado

---

<sup>31</sup> Basta con leer el segundo informe de labores del entonces presidente de la Segunda Sala de la SCJN, el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.



a la reticencia de reconocer y aceptar jurisdicción a instancias internacionales como las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo cierto es que hoy en día el parámetro de regularidad constitucional establecido en dos fallos emblemáticos, la sentencia varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011, es una realidad.

La reforma de 2021 no es la excepción. Sin duda las reformas implican procesos de diálogo y esto es lo que más se le ha criticado a la reciente. Si bien para lograrla se estableció un auténtica interlocución y liderazgo con las principales fuerzas políticas del país, lo cierto es que ese esfuerzo reformador en el Poder Judicial no parece haber contado con el consenso total y se ha dicho incluso en amplios sectores que es limitada (Caballero, 2021, pp. 129-136).

Me parece que esta reforma correrá la misma suerte que las demás: será sólo a través del tiempo que se constate su pertinencia, aciertos y efectos; también y, por qué no decirlo, sus imprecisiones, las cuales darán pauta a nuevos ajustes que irán mejorando la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

Éste es el caso de la figura de la defensoría pública federal de la cual nos ocupamos en este estudio comparado México-Francia. En ambas figuras, esto es, el defensor público federal mexicano o abogado francés en comisión de oficio, la función es exactamente la misma.

La persona defensora pública presta servicios de representación y defensa adecuada en materia penal y de justicia de adolescentes desde la etapa de investigación e intermedia hasta la etapa de juicio oral ante las autoridades jurisdiccionales federales. Éste es el mismo caso de la abogacía francesa en comisión de oficio, pues prestan sus servicios de defensa a todas las personas en conflicto con la ley.

El asesor jurídico mexicano aconseja en asuntos de orden no penal básicamente y en las demás materias que determine el CJF. El abogado francés, independientemente de su labor de representación ante los tribunales en comisión de oficio, también realiza la labor de consultor y asesor jurídico. Como vimos, la ayuda

de acceso a la justicia posibilita a los abogados y las abogadas francesas asesorar a los justiciables respecto de todos sus derechos y obligaciones en diversas materias. Pueden asistirlos en procesos no jurisdiccionales, en consultas y asesoría jurídica en todas las materias, así como en la redacción de documentos, actas de carácter jurídico y transacción civil.

La diferencia esencial que hemos advertido de ambas instituciones es que en México la defensa pública se presta directamente por un cuerpo burocrático de servidores públicos remunerados directamente por el Estado mexicano sujeto a los diferentes regímenes de prohibiciones y responsabilidades administrativas propios de la ley de la materia y de las diferentes leyes administrativas aplicables. En el caso de Francia, la comisión de oficio y la ayuda jurídica corre a cargo del cuerpo de abogados pertenecientes a una de las 157 barras del país, la cual se retribuye de manera total o parcial directamente por el Estado francés. La característica fundamental de la profesión en Francia es que es liberal e independiente, incompatible entonces con cualquier otra función o comisión de carácter público, mercantil o de índole política.

Ahora, como se precisó en el objeto de estudio introductorio, la intención no es cotejar e identificar semejanzas y diferencias entre el sistema de la defensoría pública federal mexicana y la ayuda jurisdiccional francesa. Esto de nada sirve. Me parece que nuestra propuesta permite contribuir en el desarrollo y evolución del sistema jurídico mexicano, en particular en esta institución de defensoría pública, desde dos ángulos fundamentales. Me explico.

No hay duda de que la defensoría pública federal ha mostrado enormes mejoras desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación en 1922 y la calidad del servicio que proporciona es ampliamente reconocida, pues sus bases orgánicas nunca habían estado más sólidas. Las reformas en cuanto a su organización y estructura plasmadas en la actual ley de 1998 dan cuenta de ello; sin embargo, me parece fundamental señalar lo sucedido en el Parlamento abierto a propósito de las discusiones de la propuesta de reforma del Poder Judicial de la Federación de 2021 en el Senado de la República.

En esas discusiones se planteó la posibilidad de generar una defensoría autónoma separándola del Poder Judicial con base en las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>32</sup> En efecto, al momento de determinar la dimensión institucional de la independencia de las defensorías, la Comisión sugirió evitar adscripciones a otros órganos de justicia o poderes del Estado, pues podía poner en juego la independencia y objetividad del defensor de oficio al ejercer la defensa del inculcado en el proceso y, en consecuencia, afectar el derecho de defensa adecuada, marcando una severa diferencia entre quienes pudieran sufragar la asistencia privada de un abogado y quienes fueran asistidos gratuitamente por el Estado. Aunado a que no es recomendable que la defensoría pública esté subordinada al Poder Judicial, pues no debe olvidarse que será una jueza o un juez quien decida finalmente la controversia en la que interviene el defensor (CIDH, 2013, p. 23).

Me parecen del todo pertinentes las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos porque, en efecto, el derecho de defensa adecuada y representación en un proceso penal (incluso la asesoría jurídica en otras materias) no es una labor propia y natural del Poder Judicial federal, sino de la abogacía (de ahí la pertinencia del estudio comparado con Francia). No debemos olvidar que la función esencial e intrínseca del Poder Judicial es cuidar y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan, así como de administrar justicia, no la de prestar el servicio de defensa ante los tribunales, pues se estaría en su caso quebrantando el principio básico que reza que no se puede ser juez y parte simultáneamente.

El primer eje de reflexión de este estudio se encuentra encaminado a determinar que la institución de la defensoría pública federal deberá evolucionar en los siguientes años hacia una mayor autonomía del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>32</sup> Intervención del senador Damián Zepeda Vidales en el Parlamento abierto, Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, Senado de la República", México, 27 de noviembre de 2020.

Las bases son muy sólidas. Ahora, cabría preguntarnos ¿cómo lograr de mejor forma esa transición hacia la autonomía?

Pues bien, y con esto señalo el segundo ángulo por el cual me parece que el estudio comparado impulsa el desarrollo de la institución de la defensoría pública. Las necesidades de acceso a la justicia de los más pobres y desvalidos, así como de los grupos vulnerables de nuestro país son enormes, numerosas e impostergables. El Instituto de la Defensoría puede verse rebasado para cubrir todas las necesidades de justicia y de acceso a una tutela judicial efectiva, de ahí que se requiera el concierto y participación del gremio de la abogacía nacional.

Como se vio en el estudio comparado, la labor natural de la abogacía en Francia es precisamente lograr que las y los justiciables tengan un acceso efectivo a la justicia en las mejores condiciones, aunque no cuenten con los medios económicos suficientes para solventar los servicios jurídicos. La evolución de los siguientes años deberá transitar no sólo en una defensoría autónoma, sino en un sistema en el cual también participe el gremio de los abogados en estas labores.

El reto es todavía más grande en un país como México, en donde la abogacía (a diferencia de Francia) está en gran medida desregulada. No hay duda de que existen controles exógenos de la abogacía porque no se puede ejercer legalmente la profesión si no se cuenta con la cédula profesional que acredita los estudios de licenciatura en Derecho y debidamente expedida por la Dirección General de Profesiones dependiente de la Secretaría de Educación Pública; no obstante, no hay controles endógenos por parte del gremio (colegiación obligatoria). La persona que obtiene un título y una cédula profesional en México no tiene la obligación de inscribirse en algún colegio o barra de abogados para ejercer legalmente la profesión. Es decir, no hay regulación de la profesión por la profesión misma, como sí sucede en Francia. En México cualquier persona que cuente con cédula profesional puede ejercer la representación y consejo jurídico sin necesidad de estar inscrito en algún colegio o barra profesional.

El presente estudio impulsa la necesidad de evolucionar paulatinamente hacia una mayor autonomía de la defensoría de oficio, además sugiere la necesidad de poner en la mesa de discusión el tema de la colegiación obligatoria del gremio de la abogacía en México y los controles regulatorios y disciplinarios realizados por el mismo gremio.

Por tanto, no se trata de que la defensoría de oficio sea atendida exclusivamente por profesionales independientes como sucede en Francia, creo que podemos llegar a un punto intermedio en el que el servicio público de defensoría sea apoyado por la abogacía nacional, pues es la profesión naturalmente destinada a esa función. Solamente de esta forma podremos cumplir con las anheladas y muy legítimas demandas de justicia de la población más necesitada del país.

## 5. Conclusión

Hemos demostrado la pertinencia y atino de la reciente reforma judicial de 2021 en materia del servicio público de defensoría legal prestado directamente por un Instituto federal, dada la situación prevalente en el gremio de la abogacía en México y las capacidades del propio Instituto.

Según estimaciones del INEGI (2021) en México existen 442,000 personas licenciadas en Derecho, es decir, que podrían ejercer la profesión, porque no siempre es el caso. Entre estas personas, solamente 4,985 que tienen el título laboran en defensorías públicas tanto en el ámbito federal como local, exclusivamente en el sistema de justicia penal.

Con la información del propio Instituto Federal de Defensoría Pública en México existen, en el ámbito federal, 878 defensores públicos (584 hombres y 294 mujeres) y 280 asesores jurídicos (165 hombres y 115 mujeres);<sup>33</sup> en el local están empleados aproximadamente 128 defensores de oficio por cada entidad federativa, Ciudad de México es donde más personas prestan ese servicio (alrededor de 651).

---

<sup>33</sup> Número de plazas al 30 de abril de 2022 (Instituto Federal de Defensoría Pública, 2022).

De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021, durante 2020 en el ámbito nacional se reportaron 1,577,327 asuntos ingresados y 871,054 asuntos concluidos por los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales estatales en todas las materias. En comparación con 2019, el total de asuntos ingresados y concluidos disminuyó 30.8% y 34.6%, de forma respectiva. En 2020 se registraron 204,012 delitos en las causas penales ingresadas; en materia de justicia para adolescentes, los delitos contra la salud relacionados con narcóticos, en su modalidad de narcomenudeo, presentaron un aumento de 62.0%, a diferencia del delito de robo en caso de los adultos, que disminuyó 23.2%.

Durante 2020, los poderes judiciales estatales registraron 121,572 expedientes abiertos en todas las materias por los órganos o centros encargados de la aplicación de justicia alternativa o mecanismos alternativos de solución de controversias, en tanto que se concluyeron 113,961. Ambas cifras indican que, en contraste con 2019, los expedientes disminuyeron 37.0% y 31.8%, de forma respectiva.

Esta aproximación de cifras nos da una idea de la labor titánica del sistema de defensoría pública y de asesoría jurídica en el país tanto en el ámbito federal como local. Si se aspira a que México sea un auténtico Estado constitucional y democrático de derecho, es imperante que se garantice el acceso de la ciudadanía a la justicia.

La propuesta de este estudio comparativo arroja como resultado que solamente a través de una defensoría pública paulatinamente más autónoma y con la ayuda del gremio de la abogacía en México será posible garantizar: i) la independencia de los defensores públicos de oficio (libres de toda coacción de cualquier otro poder) y ii) la profesionalización y regulación de la abogacía (a través de controles endógenos como la colegiación obligatoria), y iii) se logrará materializar el tan anhelado derecho de la tutela judicial efectiva de la ciudadanía, en particular de las personas en situación de vulnerabilidad.

## Fuentes

### Libros

Flores de la Rosa, Roberto A. (2000), *La colegiación obligatoria en México*, 2.<sup>a</sup> ed., México, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Hoecke, Mark Van y Warrintong, Mark (1998), "Legal cultures, legal paradigms and legal doctrine: towards a new model for comparative law quarterly", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 47.

Martin, Raymond (2008), *Déontologie de l'avocat*, 10.a ed., París, Lexis Nexis, Litec.

Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro (2000), "Aspirantes al Ilustre y Real Colegio de Abogados de México: extractos de sus informaciones de limpieza de sangre (1760-1823)", *Ars Iuris*, tomo 23, México, Universidad Panamericana.

Zweigert, Konrad y Kötz, Hein (2002), *Introducción al Derecho Comparado*, 3.<sup>a</sup> ed., México, Oxford University Press.

### Artículos académicos

Caballero Juárez, José Antonio (2021), *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Mancera Cota, Adrián (2008), "Consideraciones durante el proceso comparativo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 121.

Valdés Contreras, Lilia (2017), "La Defensa de Oficio como garantía constitucional salvaguardada por el Poder Judicial de la Federación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 43.

## Nota periodística

Ruiz Morales, Guillermo y Rocha Arrieta, Alberto (2012), "La reforma al Poder Judicial de 1994, ¿Un golpe de Estado?", *El Cotidiano*, núm. 172.

## Páginas web

Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública, por el que se abrogan las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto de Defensoría Pública, publicadas el 11 de diciembre de 2019 en el DOF y se emiten las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/2021/CJF/Acuerdo\\_JD\\_BasesGenerales\\_27sept21.pdf](http://www.dof.gob.mx/2021/CJF/Acuerdo_JD_BasesGenerales_27sept21.pdf).

Zaldívar, Arturo (2021), "Palabras del ministro presidente, Arturo Zaldívar, durante el conversatorio 'La reforma constitucional al Poder Judicial Federal', celebrado en línea por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México", 21 de enero de 2021. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso\\_ministro/documento/202101/PALABRAS%20MINISTRO%20ARTURO%20ZALD%C3%8DVAR%20CONVERSATORIO%20%E2%80%9CLA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20AL%20PJF%E2%80%9D%20FACULTAD%20DE%20DERECHO%20UNAM%2021012021.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso_ministro/documento/202101/PALABRAS%20MINISTRO%20ARTURO%20ZALD%C3%8DVAR%20CONVERSATORIO%20%E2%80%9CLA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20AL%20PJF%E2%80%9D%20FACULTAD%20DE%20DERECHO%20UNAM%2021012021.pdf).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013), Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, Organización de Estados Americanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>, en el sitio: [www.oas.org](http://www.oas.org).

Constitución de 4 de octubre de 1958. Disponible en: [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf), en el sitio: [www.senat.fr](http://www.senat.fr).



Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Disponible en: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2019-02/20190225\\_derechosdelhombre\\_1789\\_0.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2019-02/20190225_derechosdelhombre_1789_0.pdf).

Instituto Federal de Defensoría Pública (2022), Número de plazas al 30 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/estadistica/personal/2022/plantilla/plantillaPersonal2022.pdf>. (Consultado el 26 de mayo de 2022).

"La réforme de la carte judiciaire: publication des décrets". Disponible en: <http://www.carte-judiciaire.justice.gouv.fr/>.

Note de Synthèse, "L'aide Juridique" *Étude de législation comparée*, n° 137, Juillet 2004. Disponible en: <https://www.senat.fr/lc/lc137/lc137.html>.

Preámbulo de la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946. Disponible en: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2019-02/20190225\\_pre%C3%A1mbulo\\_1946.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2019-02/20190225_pre%C3%A1mbulo_1946.pdf).

## Reformas

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2021), Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_246\\_11mar21.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_246_11mar21.pdf). (Consultado el 20 de marzo de 2022).

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, Senado de la Republica, México, 27 de noviembre de 2020.

Poder Judicial de la Federación (2020), Reforma judicial con y para el Poder Judicial, México, 12 de febrero.



## El acceso a la justicia a la luz de la nueva carrera judicial

*Access to justice under the new judicial career*

LORETTA ORTIZ AHLF\*

### Resumen

Este artículo se concentrará en uno de los temas torales de las reformas de 2021: la nueva carrera judicial, y el impacto que ésta tiene en el derecho humano de acceso a la justicia; ello, partiendo del reconocimiento de que existe la necesidad de consolidar un nuevo perfil de las personas juzgadoras, sustentado en la formación de las competencias y habilidades propias del nuevo paradigma constitucional.

**Palabras clave:** reforma constitucional, Poder Judicial, carrera judicial, acceso a la justicia.

### Abstract

This article will focus on one of the core issues of the 2021 reforms: the new judicial career, and the impact it has on the human right of access to justice; this, based on the

---

\* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consejera de la Judicatura Federal de noviembre de 2019 a diciembre de 2021. Abogada por la Escuela Libre de Derecho, maestra en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana y doctora en Derechos Humanos y Derecho Comunitario Europeo por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España. Investigadora nivel III del Sistema Nacional de Investigadores. Catedrática de la Universidad Panamericana, Instituto Matías Romero, Escuela Libre de Derecho y Universidad Iberoamericana. Docente de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, Holanda.

recognition that there is a need to consolidate a new profile of judges, based on the training of the skills and abilities of the new constitutional paradigm.

**Keywords:** constitutional reform, judiciary, judicial career, access to justice.

## 1. Introducción

Las reformas constitucionales del 11 de marzo de 2021 respecto al Poder Judicial de la Federación (PJF), así como la emisión y reformas de leyes secundarias del 7 de junio del mismo año, constituyen una de las más importantes para el PJF desde hace más de 25 años.

A través de un ejercicio de autocrítica, se reconocieron los grandes problemas que enfrentaba la impartición de justicia: las cantidades excesivas de asuntos que llegaban a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), muchos de los cuales versaban sobre materias de mera legalidad y consecuentemente eran desechados; el sistema de jurisprudencia existente dilataba la consolidación de criterios de suma importancia para las personas; la corrupción y el nepotismo que habían generado redes clientelares que invadían al PJF.

Como resultado de esta autocrítica se inició un proceso de diálogo y cooperación institucional entre los tres poderes de la Unión, lo cual culminó con las denominadas reformas con y para el Poder Judicial de la Federación.

El objetivo de estas reformas es consolidar un proceso de cambio y renovación en el PJF, a través de una modificación amplia y profunda que dé consistencia y continuidad a las políticas adoptadas internamente, que permita lograr una mayor legitimidad ante la sociedad, así como actualizar y perfeccionar su marco normativo para garantizar una justicia de calidad, dentro de un esquema de fortalecimiento institucional y acercamiento directo de la justicia a la sociedad.

El proyecto de reforma, cuya iniciativa hizo suya el presidente de la república y que posteriormente fue aprobada por el Congreso de la Unión, se articuló

alrededor de diversos ejes que abordaron cuestiones como la consolidación de la Suprema Corte como un auténtico tribunal constitucional; la modificación del sistema de jurisprudencia; la transformación de los tribunales unitarios de circuito en tribunales de apelación; la sustitución de los Plenos de Circuito por Plenos Regionales, y, de gran importancia, reformas a la carrera judicial, así como la creación de la Escuela Federal de Formación Judicial, antes Instituto de la Judicatura Federal, dotada de mayores competencias.

Estas reformas al PJJ tienen como objetivo garantizar el goce efectivo del derecho humano de acceso a la justicia de una manera más eficiente. Adicionalmente, las reformas a la carrera judicial buscan consolidar un sistema meritocrático, con lo que se aseguraría en mayor medida la independencia judicial, necesaria para garantizar plenamente la impartición de justicia.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente artículo se concentrará en uno de los temas torales de las reformas de 2021: la nueva carrera judicial, y el impacto que ésta tiene en el derecho humano de acceso a la justicia; ello, partiendo del reconocimiento de que existe la necesidad de consolidar un nuevo perfil de las personas juzgadoras, sustentado en la formación de las competencias y habilidades propias del nuevo paradigma constitucional.

Es importante destacar que a partir de dicha reforma deben atenderse el contenido y alcance de cada una de las etapas de la carrera judicial, que van desde el ingreso, la promoción, la evaluación del desempeño y permanencia, hasta la separación de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del PJJ.

A partir de la consolidación de estos nuevos perfiles, se busca garantizar el derecho que tienen todas las personas de acceder a una verdadera justicia fundada en una visión de derechos humanos y respaldada por un amplio consenso político y social, dando con ello un paso fundamental para construir una sociedad más igualitaria, disminuyendo la brecha de desigualdad que nos separa a las mexicanas y los mexicanos y que tenemos la obligación constitucional y convencional de combatir.

## 2. El derecho humano del acceso a la justicia

El derecho de acceso a la justicia está consagrado tanto en la Constitución de nuestro país como en diversos tratados en materia de derechos humanos de los que México es parte. Tal derecho abarca todas las garantías judiciales que tienen las personas en los diversos procesos judiciales o de otra índole, así como por el alcance a un recurso judicial efectivo.

El acceso a la justicia se ha concebido como un derecho humano por sí mismo, y como requisito *sine qua non* para el goce de otros derechos humanos. De esta manera, Cappelletti y Garth (1996, pp. 13-14) señalan que el acceso efectivo a la justicia "se puede considerar, como el requisito más básico –'el derecho humano' más fundamental– en un sistema igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos."

Por su parte, el exjuez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) Manuel Ventura Robles (2005) señala que el derecho humano de acceso a la justicia se puede entender como la posibilidad de toda persona a acudir a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos para la resolución de conflictos y vindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular, con independencia de cualquier condición económica o de otra naturaleza.

La relevancia de poder acudir a las instancias previstas por la ley para lograr un remedio efectivo ante cualquier circunstancia, especialmente si se trata de una afectación a los derechos humanos, es tal que la efectiva implementación y regulación de este derecho es una precondition básica para la operatividad de cualquier otro derecho fundamental (Laise, 2020, p. 167).

Para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia, no basta con que existan órganos jurisdiccionales a los cuales se pueda acudir, sino que los Estados tienen la obligación de que sea efectiva. En ese sentido, Antônio Augusto Cançado Trindade (2006, p. 755) señala que el derecho de acceso a la justicia "no se reduce a garantizar al acceso formal, *stricto sensu*, a la instancia judicial (tanto interna como internacional), sino comprende, además, el derecho a la prestación

jurisdiccional de acceso a la justicia dotado de contenido jurídico propio que significa *lato sensu*, el derecho a obtener justicia".

En el ámbito nacional, el acceso a la justicia se puede observar en nuestra Constitución, en aquellas disposiciones que reconocen las diversas garantías con las que cuentan las personas en sus procesos, así como la existencia de recursos que han sido calificados como efectivos, que en su conjunto componen el derecho de acceso a la justicia.

Por ejemplo, el artículo 17 constitucional reconoce que "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". Asimismo, en el caso *Castañeda Gutman vs. México* (2008, párr. 92), la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que el amparo mexicano es un recurso judicial efectivo, y advirtió la importancia de que existan otros recursos de similar naturaleza e igual alcance para aquellos derechos humanos que no sean de conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo.

En el derecho comparado podemos observar el artículo 229 de la Constitución Colombiana de 1991, que garantiza el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia, mientras que el artículo 228 se refiere al debido proceso. La Constitución de Perú reconoce en su artículo 139 los principios de la administración de justicia, entre los cuales se establece que no se puede negar el acceso a la jurisdicción predeterminada por la ley.

Ecuador reconoce expresamente el derecho de acceso a la justicia en el artículo 75 de su Constitución, el cual menciona que ese derecho debe ser gratuito; en el artículo también se reconoce la tutela efectiva, imparcial y expedita. Asimismo, destaca que el artículo 191 de la Constitución señala que la Defensoría Pública es el órgano autónomo encargado de garantizar el pleno acceso a la justicia a personas que por su estado de indefensión, condición económica, social o cultural, no puedan contratar servicios de defensa legal por su cuenta.

En España, el artículo 24 constitucional reconoce el derecho de toda persona a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, añadiendo que en ningún caso se puede producir el estado de indefensión. En Italia, el artículo 111 versa sobre las disposiciones aplicables al acceso a la jurisdicción, dentro de las que destaca la necesidad de un juez imparcial, y el debido proceso.

Por su parte, en países del *common law* también está reconocido. En Reino Unido, el artículo 6 de la Human Rights Act señala el derecho de toda persona a ser escuchado en juicio. Asimismo, en Australia, la sección 21 de la Human Rights Act señala el derecho general a ser escuchado por una corte o tribunal competente, independiente e imparcial.

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al aprobar la tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), de rubro DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN, ha señalado que el acceso a la justicia tiene tres etapas: una previa al juicio que corresponde al derecho de acceso a la jurisdicción; una judicial, que va desde el inicio del procedimiento y hasta la última actuación, en la que deben regir todas las garantías del debido proceso, y una posterior al juicio, la cual versa sobre la eficacia de las resoluciones emitidas.

En el ámbito internacional de los derechos humanos, se han desarrollado requisitos mínimos a partir de declaraciones, tratados, resoluciones, sentencias y opiniones que establecen el estándar sobre el derecho a contar tanto con recursos judiciales como de otra índole que resulten idóneos y efectivos para tutelar posibles violaciones a derechos fundamentales (CIDH, 2007).

Inicialmente, su reconocimiento derivaba de enunciaciones generales como la establecida en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que señala que "toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante tribunales nacionales competentes, que le ampare, contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley". A partir de estas referencias generales, el derecho al acceso a la justicia ha ido evolucionando y se le ha dotado de contenido a partir de diversos instrumentos (Ortiz Ahlf, 2011, p. 3).



El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) brinda mayor contenido a este derecho, efectivamente ampliando su ámbito de protección, al señalar que "todas las personas son iguales ante los Tribunales y las Cortes de Justicia. [...] tendrá derecho a ser oídas públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación [...]".

Al respecto, en su observación general número 32, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2007) establece que el artículo 14 del PIDCP señala que el acceso a la administración de justicia no está reservado únicamente para las personas de la nacionalidad del Estado garante, sino que

deben poder gozar de él todas las personas, independientemente de la nacionalidad o de la condición de apátrida, como los demandantes de asilo, refugiados, trabajadores migratorios, niños no acompañados y otras personas que puedan encontrarse en el territorio o sujetas a la jurisdicción del Estado Parte.

En otras palabras, hay un derecho de igualdad en el acceso a la impartición de justicia, con lo que se debe asegurar que las partes de los procedimientos sean tratadas sin discriminación alguna.

En el sistema europeo de derechos humanos, el acceso a la justicia está regulado en el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH), y abarca el derecho de todo acusado a ser informado a la brevedad y en una lengua que comprenda sobre qué se le acusa; de disponer del tiempo y las facilidades necesarias para preparar su defensa; de defenderse o ser asistido por un defensor de su elección; de interrogar a los testigos que declaren en su contra y obtener la citación e interrogatorio de aquellos que declaren en su favor, y a ser asistido por un intérprete en caso de no hablar la lengua en que se lleva a cabo el procedimiento.

En la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se tiene que el acceso a un tribunal debe ser concreto y efectivo, además de que se debe otorgar a la persona la posibilidad de impugnar un acto que vulnere

sus efectos (TEDH, 1995, párrs. 36-38). Asimismo, el proceso debe ser equitativo y en un plano de igualdad, lo cual exige que toda cuestión sea oída por un tribunal independiente e imparcial (TEDH, 2003, párr. 192). Igualmente, dicho tribunal debe haber sido establecido por la ley (TEDH, 2002, párrs. 81 y 114).

Por su parte, en el sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el derecho de acceso a la justicia a raíz de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José (Ventura, 2005). Dichos artículos señalan lo siguiente:

Artículo 8.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial, establecida 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.

[...]

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Respecto a estos artículos, en el caso *Genie Lacayo vs. Nicaragua* (1997), la Corte IDH señaló que

El artículo 8 de la Convención que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado "debido proceso legal" o "derecho de defensa procesal", que consisten en el derecho de toda persona 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 en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera.

Por su parte, en el caso *Baena Ricardo y Otros v. Panamá* (2001) la Corte refirió que

El artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado "debido proceso legal", que consiste en el derecho de toda persona 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 en su contra o para la determinación de sus derechos. El artículo 8.2 de la Convención establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. Por su parte, el artículo 25 de la Convención ordena proporcionar un recurso sencillo y rápido para la protección de los derechos de las personas.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte IDH ha desarrollado de manera vasta el contenido del acceso a la justicia. Por ejemplo, ha puntualizado que "el derecho de acceso a la justicia no se agota con el trámite de procesos internos, sino que éste debe además asegurar, en tiempo razonable, [...] que se haga todo lo necesario para conocer la verdad [...]" (Corte IDH, 2006, párr. 171).

Aunado a lo anterior, en la opinión consultiva 11/90 (1990), la Corte IDH señala que la falta de un recurso efectivo es una violación a la propia Convención, por lo que no basta con que el recurso esté contemplado en las leyes, sino que debe

ser idóneo para remediar la situación que resulte violatoria de los derechos de la persona. En la misma opinión, también señala que no se puede considerar que un recurso es efectivo si las circunstancias en un caso dado lo hacen inútil, como lo puede ser la falta de independencia necesaria para decidir con imparcialidad.

En el mismo sentido, en el caso *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*, así como en la opinión consultiva OC-16/99 (1999), la Corte IDH ha señalado que cuando un Estado no garantiza un debido proceso legal, se vulnera el acceso a la justicia, ya que no se permite a un justiciable hacer valer sus derechos de forma efectiva.

Por su parte, derivado de la opinión consultiva 18/03, sobre la "condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados", la Corte señaló que la negativa de un servicio gratuito del debido proceso y la protección judicial efectiva vulnera el derecho a las garantías y protección judicial, impidiendo que se hagan valer los derechos de las personas en juicio. Por otro lado, también se ha considerado que el acceso a la justicia conlleva el derecho a la verdad, al esclarecimiento de los hechos, y a sancionar y obtener una justa reparación para las víctimas y sus familiares (Bernales, 2019).

Igualmente se puede observar que las malas prácticas al llevar el procedimiento o la ineficiencia de los operadores de justicia pueden causar una violación al acceso a la justicia (Bernales, 2019). En ese sentido, se deben considerar como instrumentos adicionales que dotan de contenido al derecho de acceso a la justicia los siguientes: Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP, destinado a abolir la pena de muerte (1989); Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (1985); Directrices sobre la función de los fiscales (1990); Principios básicos sobre la función de los abogados (1990); Código de conducta para funcionarios encargados de cumplir la ley (1979); Reglas mínimas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (1990); Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (1989); Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la

administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) (1985); Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1988); Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (reglas de Nelson Mandela) (1977); Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (2002), entre otros.

## 2.1. Elementos del acceso a la justicia y la carrera judicial

De todo lo anterior, se puede observar que el acceso a la justicia, tanto en el ámbito internacional como nacional, debe hacerse efectivo, no sólo por la existencia de cortes y tribunales competentes, sino a través de las garantías judiciales, elementos del debido proceso y la existencia de un recurso judicial efectivo.

Sin tratarse de una lista exhaustiva, los siguientes derechos constituyen el contenido del derecho de acceso a la justicia, por lo que una violación a cualquiera de éstos conllevaría una vulneración (Ortiz Ahlf, 2011, pp. 6-7).

- El acceso a la jurisdicción.
- Un juez competente, imparcial y predeterminado por ley.
- Tutela judicial efectiva.
- Juicio justo.
- Igualdad ante la ley y los tribunales de justicia.
- Igualdad y discriminación.
- Presunción de inocencia.
- Irretroactividad de la ley penal.
- Derecho a la defensa y asistencia letrada.

- Comunicación con su defensor de forma confidencial, sin demora y sin censura.
- Disponer del tiempo necesario y de los medios adecuados para su defensa.
- Ser informado de manera inmediata y comprensible de sus derechos.
- Conocer los motivos de la detención y la autoridad que lo ordena.
- Ser juzgado dentro de un plazo razonable.
- No ser juzgado dos veces por un mismo delito.
- No ser encarcelado por el incumplimiento de deudas o de obligaciones contractuales.
- No ser obligado a declarar ni a confesarse culpable.
- Tener un intérprete o traductor.
- Protección contra todo tipo de detención ilegal.
- *Habeas corpus* o al amparo.
- Recurso efectivo ante tribunales superiores competentes, independientes e imparciales.
- Que en el proceso penal se asegure que la libertad será reconocida y respetada por regla general, y la prisión preventiva constituya una medida de excepción.
- No aplicación de la pena de muerte.
- Indemnización por error judicial.

- Prohibición y protección efectiva contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Prohibición y protección efectiva contra las desapariciones forzadas e involuntarias.
- Prohibición y protección efectiva contra las ejecuciones sumarias o arbitrarias.
- En caso de detención en el extranjero, a la notificación consular inmediata.

En el mismo tenor, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un listado de garantías que deben respetarse en cualquier proceso, con independencia de la materia que trate.

#### Artículo 8. Garantías Judiciales

1. 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.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

#### Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.



Como adelanté en la introducción del presente artículo, la nueva carrera judicial, como parte de uno de los pilares de las reformas de 2021, tiene como objetivo garantizar una mayor efectividad en el derecho humano de acceso a la justicia. Habida cuenta del alcance de tal derecho, me parece que la independencia, como elemento del debido proceso, será el eje central con base en el cual la carrera judicial tendrá un impacto directo, verdadero y con vocación transformadora.

## 2.2. La independencia judicial como mecanismo para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refiere a las funcionarias y los funcionarios que intervienen en los sistemas de justicia y desempeñan funciones esenciales para el respeto y la garantía de los derechos de protección y debido proceso como "operadores de justicia", éstos pueden pertenecer a los órganos jurisdiccionales, a la defensoría o a la fiscalía. Al respecto, señala que entre los operadores de justicia, las juezas y los jueces son los principales actores para garantizar la protección judicial de los derechos humanos y la observancia del debido proceso, así como establecer las sanciones, con lo cual dotan de efectividad al sistema de justicia del que se trate (CIDH, 2013, pp. 6-7).

Para poder garantizar que los sistemas de justicia sean adecuados, los Estados deben brindar a las operadoras y los operadores de justicia diversas garantías para asegurar su ejercicio independiente y posibilitar así que el Estado cumpla con su obligación de ser garante del efectivo acceso a la justicia (CIDH, 2013, p. 11).

En el ámbito internacional existen diversos instrumentos y pronunciamientos acerca de los principios que deben observarse para garantizar el debido funcionamiento de los operadores de justicia. Particularmente, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a un tribunal independiente e imparcial es un "derecho absoluto que no admite excepciones" (Ayala Corao, 2008).

En el mismo sentido, la Corte IDH señala que para poder garantizar el debido proceso se requieren las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana (Corte IDH, 1997, párr. 74).

Como se puede observar, el artículo 8.1 hace referencia a ser oído por un juez o tribunal independiente e imparcial. En ese sentido, para poder esclarecer la participación del Poder Judicial en el acceso a la justicia, también es preciso profundizar sobre el principio de la independencia de la judicatura.

El principio de independencia judicial no es algo de creación reciente ni ajeno a las jurisdicciones nacionales. Desde los tiempos de la independencia estadounidense, Alexander Hamilton ya hablaba de la importancia de la independencia judicial en sus ensayos sobre *El federalista* (1788), en el que indica que la autonomía de las juzgadoras y los juzgadores es indispensable para la protección de la Constitución y los derechos individuales.

En el ámbito internacional, tenemos los Principios básicos de las Naciones Unidas para la independencia de la judicatura (1985), entre los que señala que el principio de independencia autoriza y obliga a la judicatura a garantizar que el procedimiento se desarrolle conforme a derecho. Diversos documentos de índole similar se han elaborado para proteger la independencia del Poder Judicial. Por ejemplo, los Principios de Bangalore (2002) señalan que la independencia judicial es fundamental para la existencia de un juicio justo.

El relator especial de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías en 1985, el señor Singhvi, ya señalaba que los conceptos de imparcialidad e independencia del Poder Judicial eran precisos, cuya inexistencia conduce a la denegación de la justicia y resta credibilidad al Poder Judicial (Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 1985, párr. 75). Estos argumentos fueron retomados por el primer relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1995).

En el mismo sentido, la Corte IDH ha señalado que la independencia judicial es uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, por lo cual debe

ser respetada en todo momento (Corte IDH, 2009, párr.68). La Corte, en el caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile* (2012, párr. 186), señaló que

[...] uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces, cuyo objetivo radica en evitar que el sistema judicial y sus integrantes se vean sometidos a restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Además, la garantía de la independencia judicial abarca la garantía contra presiones externas, de tal forma que el Estado debe abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes, es decir, con relación a la persona del juez específico, y debe prevenir dichas injerencias e investigar y sancionar a quienes las cometan.

Ahora bien, la Relatoría Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados señala los elementos que influyen en la independencia de la judicatura (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2009):

- En atención al principio de la separación de poderes, la función judicial debe ser independiente respecto del Ejecutivo y el Legislativo.
- La independencia de la judicatura debe garantizarse al más alto nivel posible, por lo que debería consagrarse en la Constitución.
- La selección y nombramiento del personal judicial debe ser sobre la base de la integridad y la idoneidad, garantizando que no sea nombrados por motivos indebidos. Es decir, se requiere que se elijan por méritos.
- La denominada garantía del juez competente implica que el órgano encargado del procedimiento esté legalmente constituido con antelación a los hechos.
- Los Estados deben proporcionar recursos suficientes al presupuesto de la judicatura.
- Las juezas y los jueces gozarán del derecho de asociación y de expresión.

- Los principios básicos que rigen la asignación de casos deben ser internos, evitando cualquier injerencia externa o interna.
- Debe existir una independencia interna que evite que la jerarquía judicial pueda poner en riesgo la independencia de los jueces.
- En caso de injerencia indebida en los asuntos judiciales, debe haber investigación, enjuiciamiento y sentencia en contra de los responsables.

En el mismo reporte, señala que los elementos que afectan a la condición jurídica de los jueces son:

- La titularidad e inamovilidad; es decir, se debe garantizar la permanencia en el cargo por el plazo por el que haya sido designado, o hasta su jubilación, salvo que existan circunstancias excepcionales previamente definidas en la ley que ameriten la suspensión y separación del cargo.
- Los jueces deben gozar de inmunidad personal respecto de las acciones u omisiones cometidas en el ejercicio de sus funciones.
- Los principios básicos relativos a la independencia establecen que el sistema de ascensos de los jueces se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.
- Asimismo, el relator especial señala que deben existir ciertas condiciones de servicio, como el de una remuneración garantizada por ley, que existan recursos humanos y materiales para el buen funcionamiento de la justicia, las juezas y los jueces deben tener seguridad personal ante amenazas o cualquier tipo de ataque, y una formación adecuada y continua para atender las necesidades sociales.

Por otro lado, también se debe atender a la imparcialidad de las juzgadoras y los juzgadores, pues la falta de ésta puede llevar a violaciones al derecho de acceso a la justicia. Cabe señalar que la imparcialidad es distinta a la indepen-

dencia, la primera implica estar libre de prevenciones, prejuicios y partidismos que pudiesen favorecer más a una de las partes (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1995). En ese sentido, en el *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (2004, párr. 171), la Corte IDH señaló que la imparcialidad es una garantía fundamental del debido proceso, en la que se debe garantizar que el juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio, lo cual conlleva a la confianza de las partes y los ciudadanos en una sociedad democrática.

De todo lo anterior se puede observar que las operadoras y los operadores de justicia, y en mayor medida aquellos que operan en el Poder Judicial de la Federación, quienes tienen a su cargo la debida tramitación de los procedimientos, deben gozar, como mínimo, de una independencia que les permita que en el desarrollo de sus funciones se garantice el derecho del acceso a la justicia, con particular atención al debido proceso.

De ahí que las personas que tengan a su encargo la impartición de justicia deban estar debidamente preparadas para lograr la tutela efectiva de los derechos humanos, es decir, poder garantizar el derecho de acceso a la justicia a través del debido proceso y el derecho a la protección judicial.

Es innegable que las juzgadas y los juzgadores tienen un papel central en la impartición de justicia (Corte IDH, 2001b, párr. 71.), pues son los principales actores en la protección judicial de los derechos humanos y del debido proceso en un Estado democrático.

En el mismo sentido, la Corte IDH señala que para la independencia judicial se deben considerar: i) un adecuado proceso de nombramiento; ii) la inamovilidad en el cargo, y iii) garantías contra presiones externas (Corte IDH, 2009, párr. 70).

### 2.3. Adecuado proceso de nombramiento

Los Principios Básicos, así como la Corte Interamericana, en diversos casos, han destacado que para el adecuado proceso de nombramiento se deben tomar

en cuenta la integridad, idoneidad y formación o calificaciones jurídicas apropiadas. En ese sentido, se ha destacado que la carrera profesional de los jueces debe estar basada en criterios objetivos, siendo el mérito personal de la persona juzgadora, su calificación, integridad, capacidad y eficiencia los elementos preponderantes que se deben considerar.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que en los diferentes sistemas políticos se han establecido procedimientos estrictos tanto para el nombramiento de jueces como para su destitución, basándose en los méritos y en la igualdad de oportunidades.

Además de que la elección debe basarse en los méritos y calidades de las y los aspirantes, debe asegurarse en todo momento la igualdad de oportunidades en el acceso al Poder Judicial, lo cual implica tomar medidas afirmativas necesarias con el fin de abatir las desigualdades históricas y estructurales en contra de grupos en situación de vulnerabilidad.

Los procedimientos de nombramiento no pueden involucrar privilegios o ventajas irrazonables. La igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia, de tal forma que quienes acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales arbitrarios. Todos los aspirantes deben concursar en igualdad de condiciones aun respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios o ventajas, así como tampoco con desventajas, en relación con el cargo que ocupan y al cual aspiran.

De igual forma, el acceso a las oportunidades debe ser ampliamente público, claro y transparente de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten a quien no hace parte de la administración o de alguna entidad, es decir, a la persona particular que no ha accedido al servicio, llegar a él con base en sus méritos.

Finalmente, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando los Estados establezcan procedimientos para el nombramiento de sus

jueces, se debe tener en cuenta que no cualquier procedimiento satisface las condiciones que exige la Convención para la implementación adecuada de un verdadero régimen independiente. Si no se respetan parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, resultaría posible diseñar un régimen que permita un alto grado de discrecionalidad en la selección del personal judicial de carrera, en virtud de lo cual las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas (Corte IDH, 2011, párr. 98; Corte IDH, 2013, párr. 144; Corte IDH, 2015, párr. 191 y 195).

#### 2.4. Inamovilidad en el cargo

Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de las Naciones Unidas (1985) establecen que "[l]a ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos" y que "[s]e garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto" (ONU, 1985, principios 11 y 12).

También establecen que "[e]l sistema de ascenso de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia" (ONU, 1985, principio 13); que los jueces "sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones", y que "[t]odo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial" (ONU, 1985, principios 18 y 19).

Por su parte, en la Observación General número 32 (2007) el Comité de Derechos Humanos ha señalado que los jueces sólo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y acorde a procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la constitución o la ley (Comité de Derechos Humanos, 2007, art. 14). Además, "[l]a destitución de jueces por el [P]oder [E]jecutivo antes de la expiración del mandato para el que fueron

nombrados, sin que se les dé ninguna razón concreta y sin que dispongan de una protección judicial efectiva para impugnar la destitución, es incompatible con la independencia judicial" (Comité de Derechos Humanos, 2007, art. 14).

En los casos *Tribunal Constitucional vs. Perú* (2001, párr. 74), y *Aptiz Barbera y otros vs. Venezuela* (2008, párr. 44), la Corte IDH adoptó dicho criterio, y reiteró que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse independiente e imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. Ello es así toda vez que la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias (Corte IDH, 2011, párr. 99; Corte IDH, 2013, párr. 189; Corte IDH, 2015, párr. 196).

## 2.5. Garantías contra presiones externas

Los Principios Básicos disponen que los jueces resolverán los asuntos que conozcan "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 motivo" (ONU, 1985, principio 2). Asimismo, establecen que la judicatura "tendrá autoridad exclusiva para decidir si una cuestión que le haya sido sometida está dentro de la competencia que le haya atribuido la ley" y que "[n]o se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial" (ONU, 1985, principios 3 y 4).

Las personas juzgadas cuentan con varias garantías que refuerzan su estabilidad en el cargo con miras a garantizar su independencia y la del sistema, así como también la apariencia de independencia frente al justiciable y la sociedad. Como lo ha reconocido la Corte IDH, en el caso *Aptiz Barbera y otros vs. Venezuela*, la garantía de inamovilidad debe operar para permitir el reintegro a la condición de magistrado de quien fue arbitrariamente privado de ella (2008, párr. 246). Ello es así puesto que de lo contrario los Estados podrían remover a los jueces e intervenir de ese modo en el Poder Judicial sin mayores costos o



control. Además, esto podría generar un temor en los demás jueces que observan que sus colegas son destituidos y luego no reincorporados aun cuando la destitución fue arbitraria. Dicho temor también podría afectar la independencia judicial, ya que fomentaría que los jueces siguieran las instrucciones o se abstuvieran de controvertir tanto al ente nominador como al sancionador (Corte IDH, 2008, párr. 246).

Si bien los Estados están obligados a garantizar un procedimiento adecuado de nombramiento para los jueces provisorios, lo cierto es que también debe garantizarles una cierta inamovilidad en su cargo. La provisionalidad "debe estar sujeta a una condición resolutoria, tal como el cumplimiento de un plazo predeterminado o la celebración y conclusión de un concurso público de oposición y antecedentes que nombre al reemplazante del juez provisorio con carácter permanente" (Corte IDH, 2008, párr. 43).

De esta manera, la garantía de la inamovilidad se traduce, en el ámbito de las personas juzgadoras provisionales, en la exigencia de que ellos puedan disfrutar de todos los beneficios propios de la permanencia en tanto acaezca la condición resolutoria que pondrá fin legal a su mandato (Corte IDH, 2008, párr. 43). La inamovilidad de los jueces provisorios está estrechamente ligada a la garantía contra presiones externas, ya que si los jueces provisorios no tienen la seguridad de permanencia durante un periodo determinado serán vulnerables a presiones de diferentes sectores, principalmente de quienes tienen la facultad de decidir sobre destituciones o ascensos en el Poder Judicial (Corte IDH, 2011, párr. 106 y 108).

### **3. Reforma con y para el Poder Judicial de la Federación**

El 11 de marzo de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones constitucionales relativas al Poder Judicial de la Federación; a través de éste se realizaron reformas a los artículos 94, 97, 99, 100, 105, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha reforma se vio acompañada de un paquete de reformas a leyes secundarias, que fueron publicadas el 7 de junio de 2021; entre éstas se emitió una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, por primera vez, se expidió la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; la Ley Federal de Defensoría Pública; la Ley de Amparo; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Diversos autores, entre quienes destaca el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, han afirmado que se trata de la reforma al Poder Judicial más importante y de mayor trascendencia en los últimos 25 años (Rendón, 2021).

La reforma parte de un momento de coyuntura en el que resultaba innegable que la impartición de justicia en México enfrentaba grandes retos, entre los cuales destaca el nepotismo existente en el Poder Judicial de la Federación, así como la pérdida de la confianza de la sociedad en las instituciones de justicia.

La percepción social generalizada que existía, y que en cierta medida sigue existiendo, sobre la falta de independencia, los problemas de corrupción y el derroche en el Poder Judicial de la Federación (Zaldívar, 2018) exigía un ejercicio de autocrítica y un cambio de paradigma.

Se reconoce que si bien un gran número de integrantes del PJJF son personas intachables, comprometidas y bien preparadas para ocupar sus cargos, lo cierto es que los impartidores de justicia no siempre se conducen con la ética, profesionalismo, independencia e imparcialidad con la que deberían (SCJN, 2020).

Anteriormente, los nombramientos de funcionarios en los órganos jurisdiccionales era facultad exclusiva de jueces y magistrados, pues se buscaba dotar de un grado de autonomía de gestión a los titulares de dichos órganos (Borrego

Estrada, 2017). Sin embargo, se observa que las y los titulares de los órganos jurisdiccionales utilizaban sus facultades para conseguir empleos a sus parientes, amigos o parejas, lo que ocasionaba un gran problema de nepotismo en el Poder Judicial. Al respecto, se estima que cerca de 48% de juezas y jueces y magistrados federales tienen familiares dentro del Poder Judicial (Durán et al., 2017).

De esta manera, con anterioridad a la reforma había muchos servidores públicos que llegaban al cargo por nepotismo, y no por mérito propio. Consecuentemente, esto traía aparejada la falta de preparación de estas personas para ocupar sus cargos, y una inadecuada impartición de justicia.

Además, para otros servidores públicos, que sí estaban debidamente preparados, implicaba un obstáculo para ascender, o incluso para acceder a dichos cargos, pues les serían otorgados a quien tuviera una relación con el o la titular. Esto tenía un impacto en el derecho de acceso a la justicia de las personas que buscaban la tutela efectiva de sus derechos. La falta de un debido proceso de nombramiento y promoción causado al estar sujeto a una facultad discrecional implicaba una afectación a la independencia de la judicatura.

Lo anterior también tenía repercusiones en la confianza de la sociedad en el Poder Judicial, pues se estimaba que el personal era incapaz o se desconfiaba de la imparcialidad de las funcionarias y los funcionarios judiciales, máxime que la ineficiencia de ciertos servidores públicos podría hacerse notoria al no haber una selección basada en méritos (Ríos Figueroa, 2018).

Era innegable que los problemas a los que se enfrentaba el PJF generaban desigualdades en la impartición de justicia y dificultaban que los más necesitados pudieran acceder a la justicia; por ello, el 21 de octubre de 2019 se inició un proceso para la construcción de una reforma con y para el Poder Judicial de la Federación, la cual estaría basada en un proceso de diálogo y colaboración institucional, con representantes de los tres poderes de la Unión.

Así, partiendo de un ejercicio de autocrítica, en febrero de 2020 se presentó un primer "Proyecto de reformas con y para el Poder Judicial de la Federación", el

cual contiene reflexiones y propuestas de reforma elaboradas por el propio Poder Judicial, iniciando con el proceso legislativo que culminaría con las reformas constitucionales y a diversas leyes federales que ya fueron mencionadas.

El objetivo es la consolidación del proceso de cambio y renovación del Poder Judicial de la Federación a través de una reforma amplia y profunda que dé consistencia y continuidad a las políticas institucionales; que mejore la legitimidad de la impartición de justicia ante la sociedad; que actualice y perfeccione el marco normativo para garantizar una justicia de calidad, y refuerce las instituciones del Poder Judicial, acercando la justicia a la sociedad (SCJN, 2020).

A grandes rasgos, las reformas referidas se articularon alrededor de 10 ejes: 1) consolidar un verdadero sistema de carrera judicial; 2) limitar la discrecionalidad de los nombramientos otorgados por titulares; 3) establecer políticas en materia de adscripciones y ratificaciones; 4) reforzar las facultades de combate al nepotismo y a la corrupción; 5) otorgar a la Escuela Federal de Formación Judicial un papel central en la capacitación y profesionalización; 6) fortalecer y ampliar los servicios del Instituto Federal de Defensoría Pública; 7) apuntalar el papel de la Suprema Corte como tribunal constitucional; 8) establecer plenos regionales en sustitución de los plenos de circuito; 9) transformar los tribunales unitarios de circuito en tribunales de apelación, y 10) modificar el sistema de jurisprudencia (SCJN, 2020).

Se podría mencionar mucho sobre la reforma, la modificación de tribunales unitarios de circuito a tribunales colegiados de apelación, o de los plenos de circuito por plenos regionales; la implementación de un sistema de precedentes; las modificaciones en relación con las controversias constitucionales, como la legitimación de los órganos constitucionales autónomos federales para promoverlas, entre otras modificaciones, que tienen gran relevancia para el PJE.

Sin embargo, la emisión de la nueva Ley de Carrera Judicial resulta particularmente relevante para el futuro del PJE, para el combate al nepotismo y para consolidar un mejor sistema de impartición de justicia. Asimismo, en conjunto

con la Ley se debe analizar el cambio de la denominación del Instituto de la Judicatura Federal por la Escuela Federal de Formación Judicial, que le otorga mayor autonomía para llevar a cabo los procesos de formación, capacitación y actualización, así como para realizar los concursos de oposición.

Las reformas encaminadas a la implementación de una verdadera carrera judicial tienen el potencial, por sí mismas, de fortalecer la confianza en el PJF, pues se trata de un instrumento normativo especializado y enfocado exclusivamente en las cuestiones inherentes al sistema de carrera del Poder Judicial.

En la Ley de Carrera Judicial se regulan todas las cuestiones sustantivas referentes al ingreso, promoción, desarrollo profesional, evaluación de desempeño, permanencia, estímulos y separación de las funcionarias y los funcionarios judiciales, otorgando mayor certeza jurídica en las normas aplicables a la carrera, y evitando la dispersión normativa y de criterios.

### 3.1. Nueva Ley de Carrera Judicial

A través de la expedición de una ley de carrera se obtiene un instrumento normativo especializado en la regulación de todas las cuestiones inherentes a la carrera judicial. La emisión de una ley específica evita la dispersión normativa y de criterios dotando al sistema de una mayor certeza jurídica. Asimismo, al contar con un instrumento normativo se permite una regulación más adecuada de todas las etapas inherentes a la carrera judicial.

Cabe señalar que previo a las reformas de 2021 las disposiciones que regulaban la carrera judicial se encontraban dispersas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo cual resultaba problemático no sólo por la poca certeza jurídica que ocasionaba la dispersión normativa y de criterios atinentes a la carrera judicial, sino también porque supeditaba a un cuerpo de naturaleza orgánica la regulación de cuestiones sustantivas relacionadas con procedimientos de ingreso, formación ascenso, evaluación, permanencia y separación de las servidoras públicas de carácter jurisdiccional.

En los cambios a la carrera judicial contenidos en la ley se establecen categorías nuevas: la de oficial judicial y la de secretario proyectista de juzgado o tribunal. Al respecto, es importante señalar que antes el rango más bajo dentro de la carrera judicial era el actuario judicial, ello implicaba que los oficiales administrativos que laboraban en el Poder Judicial no pertenecían a la carrera judicial. En cambio, al incluir la categoría de oficial judicial implica una mayor apertura al personal que labora en el PJJ, lo que favorece el desarrollo y la participación desde la base de la estructura judicial.

Igualmente, la nueva ley prevé una carrera judicial más completa. Adicionalmente, se incluye entre los principios rectores de la carrera la paridad de género y la obligación de incorporar la perspectiva de género de manera transversal, progresiva y equitativa en el desarrollo de la carrera judicial.

Anteriormente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que se regulaban los aspectos de la carrera judicial, únicamente consideraba el ingreso y los requisitos para cada categoría dentro de la carrera. Ahora, se regula y sistematiza el contenido y alcance de cada etapa de la carrera judicial, la cual se divide en las siguientes: ingreso y promoción; desarrollo profesional; evaluación de desempeño; permanencia, y separación.

Cabe señalar que la ley establece los requisitos de los perfiles de puesto, y especifica los requisitos y perfiles necesarios para cada una de las categorías, lo que garantiza estándares de idoneidad.

Ahora bien, para ingresar a cualquier cargo de la carrera judicial se debe concursar, con la salvedad de las categorías pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Electoral, así como en la categoría de secretaria o secretario proyectista de tribunal o juzgado. Sin embargo, aun en caso de nombramientos, los titulares deben elegir a personas que figuren entre el 10% de los vencedores de concursos de oposición que estén en las listas que elabore la Escuela Federal de Formación Judicial.

En el mismo sentido, para la promoción en la carrera también habrá concursos internos de oposición, que permitirán que los integrantes de la carrera judicial,

desde los oficiales judiciales, puedan acceder a cargos más altos, siempre y cuando tengan el perfil adecuado y resulten vencedores en los concursos.

Adicionalmente, se prevé el desarrollo profesional dentro de la misma carrera judicial. Es decir, la Escuela Federal de Formación Judicial desarrollará esquemas de capacitación continua de conformidad con los perfiles y funciones que desempeñan los integrantes de la carrera.

También se hará la evaluación del desempeño de cada servidor público integrante de la carrera judicial, a fin de determinar con criterios objetivos su desempeño, sus áreas de desarrollo y mejora y, de ser el caso, su permanencia.

### 3.2. La carrera judicial y el acceso a la justicia

Como se señaló anteriormente, para garantizar el goce efectivo del derecho humano de acceso a la justicia no basta con que existan instancias judiciales a las que pueda acudir la persona, sino que éstas deben ser efectivas.

Asimismo, el contenido de este derecho es muy amplio y, entre otros elementos, requiere la existencia de un debido proceso. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reafirmado que la independencia judicial, consagrada como un derecho humano en el artículo 8.1 de la Convención Americana, es uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso (Corte IDH, 2021, párr.85).

De forma similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en su informe *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia* que un proceso adecuado de nombramiento y selección constituye un presupuesto esencial para garantizar la independencia de las operadoras y los operadores de justicia.

Por otro lado, en el derecho internacional se ha concluido que los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de las funcionarias y los funcionarios judiciales deben ser razonables y objetivos,

además de garantizar en todo momento condiciones generales de igualdad y no discriminación. De hecho, como ya se observó, para el relator especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, el debido proceso de nombramiento es uno de los requisitos para poder garantizar la independencia judicial.

En ese sentido, ya que la nueva ley de carrera judicial sistematiza y regula de una mejor manera todos los aspectos inherentes al acceso y permanencia de la carrera judicial, estableciendo esquemas meritocráticos para el ingreso, promoción y permanencia en el PJE, ésta tiene un impacto benéfico en la independencia de la judicatura, y como consecuencia una mejora en el debido proceso, logrando así un mejor acceso a la justicia.

Por ello, la ventaja que conlleva la nueva carrera judicial no se debe limitar al combate del nepotismo. Si bien es cierto que los mecanismos que prevé la ley garantizarán que los nombramientos sean a aquellos candidatos que resulten más capacitados para ocupar los cargos, previniendo así que surjan redes clientelares, lo cierto es que también tendrá un impacto sobre la calidad de la impartición de justicia.

Con la participación de la Escuela Federal de Formación Judicial en los procesos de selección y evaluación del personal del PJE, los candidatos de nuevo ingreso se someterán a procesos de selección más adecuados para determinar la meritocracia. Asimismo, la realización de exámenes deberá ser de conformidad con los requisitos del cargo en cuestión, para evaluar los conocimientos sustantivos y no meramente formales que los candidatos tengan. De esta manera, el perfil del funcionario judicial será el más adecuado para el cargo al cual será adscrito.

Asimismo, la implementación de un desarrollo permanente y de los mecanismos de evaluación permitirá que, ante las cambiantes necesidades de la sociedad, se tengan funcionarios encargados de la impartición de justicia más preparados para llevar a cabo sus labores, lo cual sin duda resultará en una mejor impartición de justicia y apegada a derechos humanos.



Por otro lado, es preciso recordar la importancia que tiene para cualquier Estado democrático de derecho contar con un genuino sistema meritocrático de acceso, ascenso y permanencia a los diversos cargos jurisdiccionales. Al respecto, no se debe pasar por alto que la ausencia de estos criterios puede afectar la plena realización del derecho al acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, como lo señala el artículo 25, inciso c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Peters, 2018).

Así, la nueva Ley de Carrera Judicial también logra que el ingreso y la promoción para los cargos del PJJ se otorguen por esquemas meritocráticos, en condiciones de igualdad, al que toda persona interesada podrá tener acceso. Esto fomentará el interés de abogadas y abogados en desarrollar su carrera en el PJJ; del mismo modo, logrará que aumente el interés de funcionarias y funcionarios judiciales que ya laboran en órganos jurisdiccionales de mejorar sus habilidades y capacidades, a través de los cursos que para tal efecto brinda la Escuela Federal de Formación Judicial.

Por otro lado, también se debe considerar que la nueva ley vuelve operativa la paridad de género, que ya era parte de la política pública, y sienta las bases mínimas para su adecuado cumplimiento.

De conformidad con el artículo 7, fracción VII, de la nueva Ley, la carrera debe garantizar la "[g]eneración de condiciones orientadas a consolidar, de manera progresiva y gradual, una composición igualitaria entre hombres y mujeres en las distintas etapas y procesos que comprende la Carrera Judicial." Adicionalmente, el artículo 8 establece que el PJJ deberá incorporar la perspectiva de género, de forma transversal, progresiva y equitativa en el desarrollo de la carrera judicial.

Asimismo, a fin de lograr que las mujeres accedan a los diversos cargos de la carrera judicial, desde oficial judicial hasta magistrada de circuito, desterrando prácticas nocivas y propiciando la presencia de más y mejores mujeres, en más y mejores cargos, se implementarán medidas correctivas, como los concursos dirigidos exclusivamente a servidoras públicas.

Con la implementación de la paridad de género como principio rector, así como la obligatoriedad de una perspectiva de género en la carrera judicial, es posible afirmar que existe una verdadera política de igualdad de género que busca, fundamentalmente, aumentar la presencia de mujeres en puestos de toma de decisión, una política emprendida por el ministro presidente para hacer frente a la gran disparidad que existe entre hombres y mujeres en la institución.

Cabe señalar que, actualmente, las mujeres ocupan menos de una cuarta parte de los puestos de juzgadores federales (INEGI, 2021). Sobre la participación de las mujeres en la judicatura, el relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, en su reporte sobre la participación de la mujer en la administración de la justicia, señaló que las mujeres que participan en la impartición de justicia, ya sean juezas, fiscales o integrantes del sistema judicial, no son ajenas a la violencia y discriminación contra la mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2021, párr. 2).

Considera que el sistema judicial, en todos sus ámbitos, debe tener una representación plural y diversa que le permita preservar y mejorar la confianza pública, así como la independencia de las instituciones de justicia. Por ello, cree que los procesos de selección y ascenso se deben adaptar, a fin de evitar que criterios que aparentemente son objetivos resulten ser barreras que contribuyan a marginar la participación equitativa de las mujeres (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2021, párr. 89).

Un ejemplo de criterios que aparentemente son objetivos, pero que resultaban barreras para la participación de mujeres eran las reglas de adscripción, pues de forma tradicional la mujer ejerce las labores de cuidado no remunerado en la familia; de ese modo, aun estando sumamente calificada para el cargo, muchas veces los roles de género se convertían en una barrera invisible para el acceso a éste.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial, relativo a las adscripciones de magistradas o magistrados y juezas o jueces, prevé la posibilidad de que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal considere la forma

preferente para la asignación de adscripciones a personas que realizan en el ámbito familiar las labores de cuidado de hijos o hijas, o personas que requieran cuidados especiales.

Lo anterior, aparejado de la inclusión de la paridad de género como principio rector de la carrera judicial, constituye una posibilidad para fomentar la participación de las mujeres en la carrera judicial; también da cumplimiento a lo dispuesto por instrumentos como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981), los cuales reconocen el derecho a ocupar cargos públicos y ejercer cualquier función pública. Máxime que, de conformidad con los Objetivos del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, se reconoce que la participación igualitaria y el liderazgo de las mujeres en la política pública son esenciales para construir un futuro en el que no se deje a nadie atrás.

Adicionalmente, la participación de las mujeres en la administración de justicia es esencial para lograr una impartición con perspectiva de género en la cual se pueda contar con su experiencia vital mediante la designación de juzgadoras que, además, representen la diversidad y complejidad de las sociedades contemporáneas.

Todo lo anterior conlleva a que en el Poder Judicial existan mejores perfiles de las funcionarias y los funcionarios judiciales, y que tengan una visión más completa de los problemas que perduran en la sociedad y sus exigencias de justicia.

En ese sentido, el fortalecimiento del perfil de juzgadoras y juzgadores así como la inclusión de la paridad de género tendrán como resultado una mejor impartición de justicia, y con ello se garantizará de mejor manera el derecho humano de acceso a la justicia.

Por todo lo anterior, las reformas que rodean la carrera judicial tienen un gran potencial para combatir al nepotismo y recobrar la confianza de la sociedad en la impartición de justicia. A través de procedimientos de ingreso, formación,

ascenso, evaluación, permanencia y remoción de integrantes del Poder Judicial es posible conseguir juzgadores y funcionarios judiciales más preparados, que tengan los conocimientos necesarios para poder llevar a cabo una impartición de justicia más eficiente y cercana a las necesidades de la sociedad.

#### **4. Pasos siguientes**

La aprobación y entrada en vigor de las reformas de 2021 es el primer paso para recuperar la legitimidad del Poder Judicial ante los ojos de la sociedad mexicana, y la consolidación del proceso de renovación del PJF. En lo que concierne a la carrera judicial, no basta con el texto de la ley, sino que se requiere hacer efectivas las necesidades de la sociedad contemporánea, que están en constante adaptación.

El perfil que se busca para cada categoría de la carrera judicial no puede ser algo estático. Las funcionarias y los funcionarios judiciales encargados de la impartición de justicia no pueden ser ajenos a las cambiantes exigencias de la sociedad. De esta manera, se debe garantizar que la Ley de Carrera Judicial se convierta en un instrumento vivo, que permita que el perfil idóneo para cada cargo no sea algo estático.

Asimismo, al ser de nueva creación, la ley no se puede quedar en letra muerta, es necesario que las instancias encargadas de su implementación, tales como el CJF, y la propia Escuela Federal de Formación Judicial, tomen las medidas necesarias para hacerla efectiva.

Para lograr un verdadero sistema meritocrático y una verdadera paridad de género dentro del PJF es necesario que la preparación de las evaluaciones, de los cursos de capacitación e incluso la preparación de quienes realizan dichas evaluaciones sea óptima y en constante evolución.

Es preciso mantener un constante ejercicio de autocrítica e identificar qué se puede mejorar. La Ley de Carrera Judicial es un instrumento que permite la flexibilidad necesaria para garantizar que en todo momento la persona encargada de la impartición de justicia tenga la preparación y el perfil idóneo para afrontar

las necesidades de su tiempo. Si hay cambios en las necesidades de la sociedad, si la ley evoluciona, e incluso si, a través del desarrollo progresivo de los derechos humanos, se logran nuevos niveles de protección que ameriten un diferente perfil del juzgador, la Ley de Carrera Judicial da la flexibilidad para adaptar los mecanismos de nombramiento y promoción a efectos de garantizar que los candidatos sean los idóneos.

Lo anterior también es cierto para la política de paridad de género que se ha implementado. Si bien es cierto que no se puede llevar a cabo la plena realización de dicha política de manera inmediata, se deben establecer los mecanismos necesarios para que se logre a la brevedad.

Sin embargo, como señala el relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, para lograr establecer un verdadero sistema meritocrático, también se deben evitar aquellos nombramientos que, con la premisa de un enfoque de género, escondan intereses que afecten la autonomía, independencia e idoneidad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2021, párr. 74).

Finalmente, cabe señalar que a todo este proceso de transformación se le debe dar una continuidad. El proceso de renovación que está llevando a cabo el PJF requiere su constante y continua transformación para lograr consolidar la legitimidad de la impartición de justicia en México. Así, se debe establecer, en el propio Poder Judicial de la Federación, un compromiso que permita que este proceso de renovación no se vea interrumpido, pues de haber cambios constantes en las políticas del mismo PJF no se podría garantizar la debida impartición de justicia.

## 5. Conclusiones

Las reformas con y para el Poder Judicial de la Federación son las más relevantes para el PJF en los últimos 25 años. Particularmente, resulta de vital importancia la creación de la Ley de Carrera Judicial, que en específico se encarga de regular las etapas relativas al ingreso y promoción, desarrollo, evaluación, permanencia y separación del PJF.

La nueva carrera judicial da prioridad a las capacidades y habilidades de los candidatos a ocupar cargos en el PJJ. Así, se fortalece la independencia de funcionarias y funcionarios judiciales, lo cual es indispensable para poder llevar un debido proceso y por consecuencia garantizar el derecho humano de acceso a la justicia.

Asimismo, los programas de desarrollo continuo que se busca implementar, que ya se han comenzado a desarrollar en la Escuela Federal de Formación Judicial, permitirán que existan más juezas y jueces que sean capaces de satisfacer las necesidades sociales actuales y de afrontar hasta los problemas legales más complejos. Lo anterior, con perspectivas de derechos humanos y de género.

La mejora del perfil de quienes laboran en el PJJ es de vital importancia para acercar la justicia a los más necesitados y recuperar la confianza de la sociedad en la impartición de justicia. Garantizar la independencia judicial a través de mecanismos meritocráticos permitirá un acceso en condiciones de igualdad para todas las mexicanas y los mexicanos, incluso aquellos que hoy en día se pueden ver limitados para acceder a ella. Como lo mencionó el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea: "Pocas cosas son a la vez tan añejas y tan vigentes como los reclamos de justicia; acceder a ella sigue siendo, en buena medida, un privilegio de las élites" (Zaldívar, 2022).

Así, el proceso de renovación del PJJ a través de las reformas de 2021 es un proceso de implementación continuo. La nueva Ley de Carrera Judicial debe ser un instrumento vivo que permita su debida implementación, siempre en atención al acceso a la justicia.

## Fuentes

### Libros

Cançado Trindade, A. A. (2006), *Derecho Internacional de los derechos humanos. Esencia y trascendencia*, México, Porrúa.

Cappelletti, M. y Garth, B. G. (1996) *El acceso a la justicia: La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los Derechos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ortiz Ahlf, L. (2011), *El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

## Capítulo de libro

Peters, A. (2018), "Corrupción y derechos humanos", en Tablante, C. y Morales Antoniazzi, M. (eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales.

## Artículos académico

Ayala Corao, C. (2008), "La independencia de la justicia y los procesos constituyentes en la Región Andina Estudios Constitucionales", *Centro de Estudios Constitucionales de Chile*, núm. 1, vol. 6, 2008, pp. 345-358.

Bernales Rojas, G. (2019), "El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos", *Ius et Praxis*, núm. 3, vol. 25, pp. 277-306.

Borrego Estrada, F. (2017), "Estudio sobre redes familiares y clientelares en el consejo de la judicatura federal", *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 29-30, pp. 159-191.

Laise, L. D. (2020), "¿Puede la expansión del derecho al acceso a la justicia potenciar al activismo judicial?", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 1, vol. 24, pp. 147-173.

## Tesis de Pleno y Salas de la SCJN

Tesis [J.]: 1a./J. 103/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 48, tomo 1, noviembre de 2017, p. 151, Reg. Digital 2015591.

## Sentencias de tribunales internacionales

Corte IDH, *Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua*, "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997", Serie C. No. 30. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_30\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_30_esp.pdf).

Corte IDH (2001a), *Caso Baena Ricardo y Otros v. Panamá*, "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001", Serie C. No. 72. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001". Serie C. No. 71. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_71\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*, "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002", Serie C. No. 94. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_94\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_94_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso Bulacio vs. Argentina*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003", Serie C. No. 100. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_100\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004", Serie C. No. 107. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso de la Masacre Pueblo Bello vs. Colombia*, "Sentencia de 31 de enero de 2006", Serie C. No. 140. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_140\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008." Serie C. No. 184. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_184\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf).



Corte IDH, *Caso Aptiz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008", Serie C. No. 182. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_182\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009", Serie C. No. 197. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_197\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011", Serie C. No. 227. Disponible en: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_227\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso Atala Riffo y Niñas vs Chile*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012", Serie C. No. 239. Disponible en: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_239\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013." Serie C. No. 266. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_266\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso Rodríguez Vera y otros (desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*, "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014." Serie C. No. 287. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_287\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_287_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C. No. 302. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_302\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf)

Corte IDH, *Caso Vázquez Durand y otros vs. Ecuador*, "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017", Serie C.

No. 332. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_332\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_332_esp.pdf).

Corte IDH, *Caso Ríos Avalos y otro vs. Paraguay*, "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021". Serie C. No. 429. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf).

TEDH, caso *Bellet vs. Francia*, petición núm. 23805/94, párr. 36-38, 4 de diciembre de 1995.

TEDH, caso *Kleyn y otros vs. Países Bajos*, peticiones núm. 39343/98, 39651/98, 43147/98 y 46664/99, párr.192, 6 de mayo de 2003.

TEDH, caso *Lavents vs. Letonia*, petición núm. 58442/00, párr. 81, 114, 28 de noviembre de 2002.

### Opiniones consultivas

Corte IDH, "Excepciones al agotamiento de los recursos internos (artículos 46.1, 46.2.a y 46.2.b de la Convención Americana de Derechos Humanos)", Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A. No. 11. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_11\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_11_esp.pdf)

Corte IDH, "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal", Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_16\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf)

### Informes y reportes internacionales

Asamblea General de las Naciones Unidas (2021), *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán. Participación de la mujer en la administración de la justicia, A/76/142.*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007), *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de Estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc.4.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013), *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2007), *Observación general N° 32: Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, CCPR/C/GC/32.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2009), *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41*.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1995), *Informe del Relator Especial, Sr. Param Cumaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 1994/41 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1995/39*.

Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (1985), "The administration of justice and the human rights of detainees: study on the independence and impartiality of the judiciary, jurors and assessors and the independence of lawyers: final report", *Reporte del relator especial para el estudio de la independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados*, el sr. Singhvi, L. M., E/CN.4/Sub.2/1985/18 Add. 3.

## Otros instrumentos internacionales

Código de conducta para funcionarios encargados de cumplir la ley (1979).

Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1988).

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981).

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953).

Directrices sobre la función de los fiscales (1990).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976).

Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (1985).

Principios básicos sobre la función de los abogados (1990).

Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (2002).

Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (1989).

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) (1985).

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (las reglas de Nelson Mandela) (1977).

Reglas mínimas sobre las medidas no Privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (1990).

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte (1989).

### Notas periodísticas

Rendón, P. (2022), "Reforma Judicial de 2021, la más importante en casi 30 años: Zaldívar", *Universidad Iberoamericana*, 12 de enero de 2022.

Zaldívar, A. (2022) "XXI Cumbre Judicial Iberoamericana", en Arturo Zaldívar, 26 de abril de 2022. Disponible en: <https://arturozaldivar.com/discursos/cumbre-judicial-iberoamericana-discurso/>.

## Normativas nacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Australia, *Human Rights Act* (2004).

Constitución de la República del Ecuador (2008).

Constitución Española (1978).

Constitución Italiana (1947).

Constitución Política de Colombia (1991).

Constitución Política del Perú (1993).

Reino Unido, *Human Rights Act* (1998).

## Otros

Durán, V., González D., Olmos R. (2017). *El Poder Familiar de la Federación*, México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/web/magistrados/>.

Hamilton, A., Madison J. y Jay. J., (1788), *El Federalista LXXVIII*, Nueva York.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021), *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2021*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2021/>.

Ríos Figueroa, J. (2018), *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*, México, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1gZcaQPIDQDLjSXjLLS9rRbpy-R4dAIR/view>.

SCJN (2020), Proyecto de reformas con y para el Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 12 de febrero de 2020. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel\\_transparencia/documento/2020-02/Reforma-Judicial-PJE.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_transparencia/documento/2020-02/Reforma-Judicial-PJE.pdf).

Ventura Robles, M. E., "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia e impunidad", Corte IDH, 7 de septiembre de 2005.

Zaldívar Lelo de Larrea, A. (2018) *Líneas Generales de Trabajo 2019-2022*. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel\\_usos\\_multiples/documento/2019-01/lineas-grales-trabajo-mp-arturo\\_zaldivar\\_lelo\\_de\\_larrea.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2019-01/lineas-grales-trabajo-mp-arturo_zaldivar_lelo_de_larrea.pdf).

## Reforma judicial del Poder Judicial de la Federación. Bases para una nueva carrera judicial

---

*Reform of the Federal Judiciary.  
Basis for a new judicial career*

SERGIO JAVIER MOLINA MARTÍNEZ\*

### Resumen

En México se ha dado una transformación importante a través de una reforma judicial que cambió sustancialmente al Poder Judicial de la Federación. Para lograr su cometido se ha realizado una auténtica modificación de estructuras en el sistema judicial, entre ellas, a la carrera judicial. Ahora, ese elemento orgánico funcional de los tribunales del país se posiciona como el factor de cambio que verdaderamente brindará eficiencia al servicio público y, como consecuencia, calidad y seguridad jurídica a todos los ciudadanos.

**Palabras clave:** reforma judicial, poder judicial, carrera judicial.

### Abstract

There has been an important transformation through a judicial reform that substantially changed the federal judicial authority organization in Mexico. To achieve its mission, an authentic modification of the structures has been carried out in the judicial system,

---

\* Consejero de la Judicatura Federal

among them, the judicial career. Now, this functional organic element of the country's courts is positioned as the factor of change that will truly provide efficiency to the public service and, as a consequence, quality and legal security to all citizens.

Keywords: judicial reform, judiciary, judicial career.

## 1. Introducción

Europa, cuna de la gestación histórica del Estado, así como de las principales instituciones que nos rigen, ha tenido una evolución que abarca siglos del pensamiento humano. Muchas de las teorías que han delineado sus instituciones político-jurídicas se han visto replicadas en las constituciones latinoamericanas, con aciertos y matices por resolver. Se mantiene en la región ajustes que no se comparten en otras latitudes, en sus diversas estructuras públicas. El resultado de esta forma en la que se ha construido la sociedad y las normas se refleja en el constante análisis que tiene para enfrentar las necesidades básicas de su población.<sup>1</sup>

Este escenario ha emanado de un conglomerado de eventos, fenómenos, condiciones y circunstancias trascurridas a lo largo del tiempo. El Estado tiene una participación mayúscula en la consecución de tales realidades, al contar con la atribución de fijar las políticas públicas, decisiones, recursos y estrategias económicas que han edificado cadenas de desintonía que ameritan soluciones institucionales.<sup>2</sup>

En esa cadena de responsabilidades estatales, el poder judicial (federal y local) cuenta con una participación importante, en virtud de las diversas etapas que lo han conformado, en las que la opacidad y la falta de acceso a la justicia

---

<sup>1</sup> Véase Salazar (2011, pp. 33-79). Resulta útil la manera en que se describe la importación desde Europa de las teorías filosóficas, epistemológicas, jurídicas, económicas, y prácticamente el pensamiento de aquellas latitudes. Esto trajo consigo la eliminación de casi todas formas de construcción del conocimiento que se le opusieran, así como la poca eficacia en su implementación. En ese sentido, la reforma al poder judicial materia del presente artículo, tiene como objeto las problemáticas vividas en nuestro país, con la firme intención de edificar el pensamiento hacia mejores condiciones para el acceso a la justicia.

<sup>2</sup> Véase Torres (2009, pp. 3-28). Al hacer referencia al Estado mexicano, cuestiona el lugar que ocupan nuestras instituciones, y si éstas han logrado dar respuesta a las necesidades de la población.



constituyen algunas de sus características negativas. Afortunadamente, como se refirió, desde finales del siglo XX, América Latina ha mantenido un proceso de transformación a partir de la denominada democratización política y liberalización económica que ha permitido, en algunos casos, eliminar dictaduras o regímenes totalitarios.

El impulso en comento arribó de lleno a México, exhibiendo la necesidad de ajuste de las instituciones de cara a la sociedad. Así, alrededor de tales aristas, el 12 de diciembre de 2020 el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, presentó ante el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador,<sup>3</sup> un paquete de reformas al Poder Judicial de la Federación (PJF).<sup>4</sup> Evento cuya relevancia trascendió las fronteras de lo jurídico, ya que permitió la interacción directa entre los diversos poderes con los que el Estado mexicano cuenta, con el fin de fomentar un discurso incluyente y democrático sobre los alcances que la impartición de justicia debe tener de cara al siglo XXI.<sup>5</sup>

La reforma al PJF coloca en el discurso público la obligación de reestructurar un poder del Estado que tenía 27 años de no sufrir modificaciones relevantes por parte del Constituyente Permanente y del legislador ordinario,<sup>6</sup> circunstancia que propició un aumento de condiciones desfavorables para la administración de justicia, que llevó a revisar los temas de carrera judicial, defensoría pública y fortalecimiento de instituciones fundamentales.

---

<sup>3</sup> Véase Ortega (2020), En el artículo se realiza un resumen de los principales temas que contiene la propuesta de reforma al poder judicial.

<sup>4</sup> El documento fue intitulado "Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación". Vale la pena profundizar en el contenido de todo el texto, pues encontrará la exposición de motivos que sustenta la propuesta de reforma de los ordenamientos jurídicos que se detallarán.

<sup>5</sup> Véase Ortiz (2020). El proyecto de reforma al PJF, presentado por el ministro presidente de la SCJN, concreta acciones que tienen como epicentro la defensa de los derechos fundamentales, a diferencia, quizá, de otras instituciones del Estado mexicano.

<sup>6</sup> Véase Zapata (2003, pp. 49-57). El autor hace un análisis de algunos de los retos que enfrenta el sistema judicial, destacando la lentitud en los procesos y el rezago. De igual manera, coloca a la preparación de los jueces como un eslabón indispensable para la adecuada impartición de justicia.

En esa medida, como parte de la serie de trabajos que debemos realizar para consolidar el valioso esfuerzo emprendido desde la presidencia de la SCJN, se ha edificado el presente artículo, en el que se explicará el cambio realizado a la columna vertebral del Poder Judicial Federal: la nueva carrera judicial.

Con la finalidad de estructurar los temas conforme a los cuales se desarrollará el presente trabajo, en el primer apartado se abordará someramente el contexto histórico que precedió a la reforma judicial. A partir de tal aproximación, el lector comprenderá de mejor forma por qué era necesario realizar el ajuste al PJE.<sup>7</sup> Tal ejercicio es oportuno, puesto que el análisis puntual sobre este fenómeno, sin el debido acompañamiento de las causas o factores que propiciaron su desarrollo, se torna dogmático y carente de las herramientas para comprender este posicionamiento que constituye un factor de referencia en el México moderno.

En el apartado subsecuente, una vez narrados algunos de los antecedentes históricos de la reforma judicial, se darán a conocer los temas centrales que la enmarcan en el ámbito constitucional.<sup>8</sup> El análisis temático sobre éstos contribuirá a la comprensión de los objetivos y finalidades que la reforma persigue. En el tercer apartado se darán a conocer las reformas que siguieron al mandato dado por el Constituyente Permanente, es decir, la manera en la que el legislador materializó –ya sea a través de nuevos ordenamientos, o bien en las reformas respectivas– la idea de conformar un renovado PJE. Sin este esfuerzo por parte de las Cámaras de Senadores y Diputados, sería imposible hablar de una real y verdadera conexión entre el discurso y las herramientas procesales para la defensa de los derechos.

Finalmente, en el último apartado se analiza la transformación que se realizó a la carrera judicial, como la protagonista de la reforma judicial, y se brinda

---

<sup>7</sup> Véase "¡Tan cerca, tan lejos!". Estado de derecho y cambio jurídico en México (2000, pp. 155-267). En el artículo podremos encontrar recuentos históricos, sociales, económicos y jurídicos de la vida jurídica desde 1970 a 1999. Circunstancia que permitirá abundar más en los temas expuestos en este ensayo.

<sup>8</sup> En la página web de la SCJN se puede encontrar el documento que describe a cabalidad el contenido del "Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación".

un panorama de los rubros en los cuales descansa y que fueron incorporados para que ese tema se convierta en el fundamento que sostiene la actividad jurisdiccional.

A partir de tales consideraciones, la reforma judicial se interpreta desde diversos ángulos. Uno de ellos descansa en la necesaria instrumentación que debía suscitarse en el PJF. En segundo término, se deposita en el papel que juega dentro de la propia configuración del Estado mexicano. Finalmente, una tercera vertiente puede entenderse como la materialización del acceso efectivo a la justicia.

Bajo esa tesitura, las expresiones y opiniones esgrimidas, culminan el esfuerzo por parte del Estado mexicano para garantizar el respeto al servicio público jurisdiccional, a través de cual se pretende construir y consolidar un Poder Judicial Federal cercano al ideal para cubrir las necesidades que la sociedad le exige.

## **2. Bases históricas de la reforma al Poder Judicial de la Federación**

No se pretende elaborar una reseña histórica pormenorizada sobre los distintos sesgos temporales que han acompañado a las reformas judiciales en México,<sup>9</sup> ni realizar un análisis detallado sobre las teorías que enaltecen la división de poderes en el Estado<sup>10</sup>; sin embargo, para llegar a un entendimiento mayor sobre las características que distinguen a esta reforma judicial, deviene obligatorio realizar una recapitulación de los posicionamientos teóricos y prácticos que se consideran más relevantes.

---

<sup>9</sup> Véase Cárdenas (2007, pp. 295-324). El autor aborda las nuevas visiones que se deben edificar en relación con lo jurídico y el Estado de Derecho, así como la necesidad de recuperar el concepto de reforma del Estado.

<sup>10</sup> Véase Hernández (1998, pp. 353-365). La Constitución de 1917, se erige como un ordenamiento jurídico vigente en el sistema mexicano. Por ende, la autora ofrece una visión sobre la división de poderes en el marco de esta.

En esa línea de pensamiento, debe mencionarse que la reingeniería judicial<sup>11</sup> que es objeto de análisis se encuentra inmersa en el fortalecimiento de las actividades encaminadas a solventar las controversias sociales, así como poner en práctica los derechos fundamentales que hemos edificado.

México siguió en buena medida dicho ideal, por lo que en la Constitución de 1857 (título tercero, artículo 50) se dejó en claro que el supremo poder de la Federación se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, bajo la premisa consistente en que no podían reunirse dos o más poderes en una misma persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo. Vale la pena mencionar que el poder judicial en aquellos años ejercía claras funciones de control político-constitucional, a tal grado que en las ausencias del Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema tomaba su lugar.

Posteriormente, en la denominada República restaurada (1867-1876), se crea por parte de la SCJN, la tesis intitulada como "incompetencia de origen", cuya vigencia causó en su momento gran polémica, ya que otorgaba al poder judicial la facultad de analizar la legitimidad de cualquier autoridad, lo que llevaba en algunos casos a inmiscuirse en asuntos políticos.<sup>12</sup>

Tiempo después, en la Constitución de 1917 (título tercero, capítulo i, artículo 49) se estableció de nueva cuenta que el supremo poder de la federación se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Al efecto, se mantuvo la aclaración que precisaba la imposibilidad de reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias ejercidas por el Ejecutivo

---

<sup>11</sup> Véase Arroyo (2004, pp. 3-6). En un texto breve, pero no por ello carente de ideas interesantes, el autor nos invita a reflexionar sobre la necesidad de repensar los procesos de una organización, que en el caso particular versan sobre el poder judicial.

<sup>12</sup> Véase Fix-Fierro (2020, pp. 235-242). Si bien es cierto que el poder judicial históricamente ha estado supeditado a las decisiones del poder ejecutivo y legislativo, no menos cierto es que en algunos episodios el rol que le tocó llevar a cabo fue opuesto a esto. Más allá de dicha dicotomía, lo importante es que cada poder desarrolle sus atribuciones de acuerdo a un marco de independencia, en virtud de que la vida democrática a la que apuesta México desde hace muchos años, tiende a garantizar la no acumulación del poder en pocas manos.

de la Unión. Con tales referentes se apostaba por hacer una clara distinción en las labores que el Estado mexicano debía realizar, propiciando con ello una independencia que garantizaría la correcta distribución del poder público.

Ahora bien, de acuerdo al tema que nos ocupa, deviene necesario mencionar que el poder judicial ha estado acompañado de diversas modificaciones en diseño, estructura, funciones e integración, facilitando con ello la comprensión de la función pública que desempeña. Así, destaca el hecho de que más allá de contemplar a la SCJN como la máxima representación de este poder (lo que no ha cambiado desde su creación), aunado a las variables en el número de ministros y salas que lo han conformado, sobresale la transición que ha sufrido para posicionarse como un tribunal constitucional.<sup>13</sup>

Dicha connotación ha dado pie al nacimiento de organismos encargados de llevar a cabo las tareas administrativas, lo que suele denominarse como modernización judicial.<sup>14</sup> El Consejo de la Judicatura Federal ha tomado dicha estafeta, al posicionarse como el ente que descongestiona la tarea desplegada por la SCJN, permitiendo con ello que ésta pueda asumir la enorme tarea de ventilar los asuntos que trastocan a la Constitución. Como se asentó anteriormente, los movimientos reformistas en América Latina (1987), tuvieron como uno de sus principales objetivos, el crear organismos de naturaleza administrativa que deslindaran de obligaciones organizacionales a los jueces, dedicándose éstos exclusivamente a responder las demandas de la población, vía la construcción de sentencias; asimismo, fungían como entes revisores de las actuaciones de todos los servidores públicos adscritos a los poderes judiciales, protegiendo con ello el profesionalismo, imparcialidad, objetividad, ética, y demás valores que enmarcan el servicio público de las personas operadoras jurídicas.

---

<sup>13</sup> Véase Melgar (2004, pp. 133-155). El artículo otorga una reseña histórica del papel que ha tenido la SCJN en México, así como un estudio sobre las necesidades de convertir al máximo tribunal del país en uno de talla netamente constitucional.

<sup>14</sup> Véase Jiménez (2014, pp. 225-239). ¿Qué implica la modernización de la justicia? ¿Cómo influyen las tecnologías de la información en dicho proceso? Algunas de las respuestas se plantean en este bien elaborado artículo, en el que se analiza la relación existente entre un gobierno abierto y los requerimientos para obtenerlo.

En ese sentido, el poder judicial ha pasado históricamente de ser una estructura eminentemente técnica a una institución en igualdad de condiciones frente a los otros poderes que conforman al Estado. Ahora bien, tal esfuerzo por lograr la independencia en sus actuaciones, así como un nivel de profesionalismo alto, no ha sido alcanzado de forma sencilla; al efecto, le han precedido un cúmulo de ideas para posicionar una realidad más acorde con los postulados axiológicos y sociales imperantes en cada una de las transformaciones que ha tenido.

Por ende, la valía de la reforma judicial del 2020, de acuerdo con una perspectiva histórica, radica en la contribución y adaptación que el poder judicial hace en los tiempos que le toca vivir. Representa un sentido de responsabilidad, al igual que una mirada aguda para establecer un diagnóstico con el cual se puedan observar puntos débiles y áreas de oportunidades para materializar los derechos fundamentales.

Hoy en día las exigencias que demanda el medio jurídico, en comunión con el social, están depositadas en contar con sistemas democráticos, transparentes, con perspectiva de género, atención a grupos vulnerables, en los que la creación de cuerpos jurídicos, así como de operadores jurídicos de alto perfil, permita un diálogo constante entre todos los sectores que conforman la nación.

Así, la reforma que se trata enfoca su mirada hacia un objetivo por demás loable y alcanzable: cimentar las bases para que la población pueda acceder a un sistema de impartición de justicia moderno, ético y empático con las realidades que conforman al país.

### **3. La reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación**

En el apartado precedente se apuntaló la tendencia que ha tenido el poder judicial en México para consagrar la estructura funcional y organizacional que le es inherente, así como las nuevas exigencias que tiene, al estar rodeado de nuevos paradigmas jurídicos que lo obligan a posicionarse como garante de

modelos democráticos y transparentes, al igual que propicios para asegurar que el acceso e impartición de justicia sea una realidad.

En ese contexto, en el presente capítulo el objetivo será resumir los temas centrales que contempla la reforma al PJF, presentada por el ministro presidente Arturo Zaldívar,<sup>15</sup> con coparticipación del Poder Ejecutivo, que el 11 de marzo de 2020 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2021).

Cabe hacer la aclaración de que las ideas centrales de esta reforma mantienen la tendencia histórica de responder a los tiempos en los cuales se ejecuta, e incluso apuesta por afianzar los cimientos de un futuro mejor.

El proyecto de reforma al PJF fue presentado el 12 de febrero de 2020, ante el Presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador, en un acto que permitió observar la coordinación plena entre los poderes de la unión, bajo la idea de alcanzar una justicia de cara a la sociedad.

Especial importancia tiene el mencionar que el PJF no cuenta con facultades para presentar iniciativas de reforma; no obstante, dicha carencia de atribuciones no fue obstáculo para que el poder ejecutivo hiciera suya<sup>16</sup> la reforma judicial que, como se ha señalado, llevaba tiempo esperando hacerse realidad en el sistema jurídico mexicano. Con esa característica, el 12 de febrero, en conferencia de prensa otorgada por el presidente de la república mexicana, haciendo uso de la voz el ministro presidente de la SCJN dio a conocer el contenido de la propuesta en comentario.

Los argumentos centrales de su presentación pueden resumirse en la reforma de seis artículos constitucionales (94, 97, 99, 100, 105 y 107). En lo particular,

---

<sup>15</sup> "La reforma judicial de la Suprema Corte de Justicia es profunda y busca tocar el meollo del Poder Judicial: Arturo Zaldívar" (2020). Sobresale la importancia que tiene la propuesta de reforma al PJF en México, pues distintos diarios internacionales retomaron la nota para hacerla extensiva.

<sup>16</sup> Véase Daen (2020). En el artículo del diario podemos encontrar un resumen de los temas centrales que contempla la propuesta de reforma al PJF.

son 10 puntos (CJF, 2020) los que conformaron la iniciativa, y se explican brevemente.

1. Consolidación de una verdadera carrera judicial para todas las categorías, a las que se acceda por concurso de oposición.
2. Limitación a la discrecionalidad de los nombramientos otorgados por las personas juzgadoras, para garantizar que solo se otorguen a vencedores en los concursos.
3. Establecimiento de políticas que orienten las determinaciones del CJF en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones y ratificación de juzgadores.
4. Reforzamiento de las facultades institucionales de combate a la corrupción y al nepotismo.
5. Impulso a la capacitación y profesionalización del personal del PJE, otorgándole a la Escuela Federal de Formación Judicial un rol central en los concursos de oposición, confiriéndole también la capacitación y la carrera judicial de los defensores públicos.
6. 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 toda la población.
7. Apuntalar el papel de la SCJN como tribunal constitucional, permitiendo que enfoque sus energías únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional.
8. Establecimiento de plenos regionales, en sustitución a los plenos de circuito, como órganos del PJE 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.

9. 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.
10. Modificación del sistema de jurisprudencia, para fortalecer los precedentes de la SCJN, a fin de que la doctrina constitucional que genere enmarque la labor del resto de los órganos jurisdiccionales del país.

En primer término, conviene mencionar que una de las características que sobresale de los puntos previamente estipulados, consiste en el objetivo de fortalecer en gran medida las instituciones y figuras existentes y el ajuste en temas que ya eran novedosos. Es decir, no se promueve la modificación del CJF o de la SCJN en su diseño original o preexistente; lo cual, en palabras del ministro presidente, se debe precisamente al fortalecimiento de la independencia que este poder debe guardar en el Estado mexicano.

En segundo término, se distingue que la reforma se depositó en cuatro temas comunes: i) SCJN; ii) CJF; iii) titulares de órganos jurisdiccionales; y, iv) reingeniería institucional. Así, con la finalidad de otorgar los argumentos a través de los cuales se ha hecho esta propuesta de división temática, se desglosan las siguientes ideas.

### 3.1. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Si bien es cierto que la reforma no contempla cambios en el diseño del Máximo Tribunal del país, no menos cierto es que contiene dos elementos de mucha relevancia en su accionar. El primero tiene que ver con el reforzamiento del papel que como tribunal constitucional debe tener.<sup>17</sup> Ello, al otorgarle mayor margen en la política jurisdiccional relacionada con la emisión de acuerdos

---

<sup>17</sup> Véase Aguilar (2010, pp. 9-32). El origen y evolución de la SCJN, son expuestos en el contenido del artículo, así como algunas proyecciones sobre el futuro que el autor piensa tendrá el máximo tribunal.

generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas que la conforman. Asimismo, adquiere la facultad de remitir asuntos a los tribunales colegiados de circuito, sin que tenga que estar sujeto a los casos en los que exista jurisprudencia.

Además, se propone la creación de un sistema de precedentes<sup>18</sup> que no esté sujeto al modelo que era tradicional de emisión de jurisprudencia –que lo constituyen cinco sentencias en el mismo sentido sin uno en contraria, en diferentes sesiones, por mayoría calificada–. Dicho cambio considera que el derecho tiene que eliminar en buena medida la opacidad de tramitología que lo ha perseguido durante muchos años. Ahora se tendrá mayor certeza sobre la obligatoriedad de los argumentos esgrimidos por el Pleno y las Salas que integran a la Corte.

Éste es quizás uno de los puntos más destacados de toda la reforma, pues influye directamente en la manera en la cual se interpretará el derecho, con una clara repercusión en todas las autoridades jurisdiccionales del país. Como consecuencia, se pretende provocar una homogenización en la toma de decisiones, lo cual adentrará al operador jurídico en la creación de métodos racionales en la construcción de argumentos, sin la necesidad de que éstos deban ser reiterados.

### 3.2. Consejo de la Judicatura Federal

Desde el año de 1994, México incorporó dentro del esquema del PJJ al CJF.<sup>19</sup> Este órgano administrativo tuvo como aspecto primario el desahogar las tareas que tenía la SCJN, con la finalidad de que ésta se convirtiera en un tribunal constitucional. En la reforma objeto de estudio, al CJF se le otorgan mayores

---

<sup>18</sup> Véase El Precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2018, pp. 111-121). Si bien es cierto que uno de los contenidos centrales de la propuesta de reforma al PJJ lo es el sistema de precedentes. No menos cierto es que dicho tema ya ha sido abordado en distintas obras por parte de la SCJN. En ese entendido, el texto brinda un caudal de oportunidades para comprender la importancia que tiene el precedente en la conformación del sistema jurídico mexicano.

<sup>19</sup> Véase Chávez (2008). En el texto podemos encontrar un estudio interesante sobre lo que el autor denomina como génesis del CJF. Dicha aproximación permite adentrarnos en los motivos y causas de su creación.

atribuciones y herramientas para combatir serios problemas que se han presentado al interior del PJJ, tales como nepotismo, corrupción y acoso.

Para tal efecto, será una pieza fundamental la creación de políticas en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones, ratificación de juzgadores, combate a la corrupción, nepotismo y acoso. Medidas a través de las cuales se garantiza que la finalidad de contar con jueces y magistrados de alto nivel sea el centro de la política pública.

De igual forma, dos de los brazos articulantes del CJF sufrieron una modificación importante. El primero de ellos, el entonces Instituto de la Judicatura Federal se convirtió en la ahora Escuela Federal de Formación Judicial. Resulta innegable que la intención de transformar las áreas de oportunidad en la institución debe tener como uno de sus aliados principales a la capacitación. Esta debe fomentar a la carrera judicial<sup>20</sup> como uno de los pilares en la creación de operadores jurídicos, al estatuir las fases de ingreso, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación. Circunstancia que también incidirá en la mecánica novedosa para designar al personal de un órgano jurisdiccional por parte de sus titulares.

Finalmente, se prevé que el Instituto Federal de la Defensoría Pública adquiera la responsabilidad de ser garante de la sociedad en general. Lo que lejos de ser un tema menor o carente de prioridad, implica uno de los tópicos más vanguardistas de la reforma, al facilitar que el acceso de la justicia sea un componente diario en la vida de las personas. Este punto es de vital importancia, en virtud de que incide directamente en la vida de los justiciables, al proporcionar herramientas puntuales a través de las cuales se aperturaran de forma más amplia las puertas de la justicia.

---

<sup>20</sup> Véase Sánchez (2017, pp. 19-40). Para la mayoría de juristas, el estudio que se pueda realizar sobre temas como el servicio profesional de carrera no implican mucha relevancia. No obstante, la trascendencia que tiene este rubro en la conformación de un sistema jurídico profesional, capacitado y sustentado en el mérito, provoca que atendamos las ideas que tienen los expertos en dicho rubro. Por ende, el texto nos lleva de la mano para comprender el peso que guarda la carrera judicial en la propuesta de reforma materia del presente artículo.

### 3.3. Titulares de órganos jurisdiccionales

El fomento en la preparación de los que aspiran a ser jueces y magistrados del PJF, así como los que ya son parte de éste, constituye uno de los ingredientes centrales para la reforma. Ello en virtud de que estos personajes son los rostros con los que termina por ejecutarse un diseño institucional, aspecto que implica la necesaria actuación con base en la ética y el profesionalismo. En esa medida, la reforma incluye un elemento más que pretende evitar prácticas de nepotismo al interior de los órganos jurisdiccionales. Esto se da a partir de limitar la discrecionalidad de los nombramientos otorgados por jueces y magistrados, garantizando que sólo se otorguen a los vencedores de concursos.

### 3.4. Reingeniería institucional

Como parte del esfuerzo por disminuir la carga de trabajo que mantiene la SCJN, se propone el establecimiento de plenos regionales en sustitución de los plenos de circuito, como órganos 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.

Finalmente, los tribunales unitarios de circuito darán paso a los tribunales colegiados de apelación, al contar con una mayor cantidad de resolutores que interpreten la problemática a dilucidar (tres integrantes) en contrapostura a lo que ocurre hoy en día, donde un solo magistrado absorbe la decisión judicial.

Como es de apreciarse, la reforma al PJF ha tomado en cuenta gran parte de las áreas de oportunidad en las que se ha visto expuesto este poder del Estado por más de 27 años. Ninguno de los componentes deriva de situaciones azarosas o inventadas, sino engarzadas en situaciones reales. La mayoría, provocadas por la ausencia de filtros o candados a través de los cuales resultara factible revisar las actuaciones y decisiones tomadas por parte de los titulares de los órganos jurisdiccionales.

#### 4. Creación y modificación de leyes secundarias y normativa con motivo de la reforma constitucional

Con posterioridad a la publicación de la reforma constitucional el 11 de marzo de 2021, el Constituyente otorgó 180 días al legislador ordinario (Cámara de Senadores, como cámara de origen) para que estructurara y aprobara la legislación secundaria con la cual se materializaría la gran transformación del PJF. Para tal efecto, el Senado de la República, a través del trabajo conjunto de la Comisión de Justicia y Estudios Legislativos, se dio a la tarea de recopilar todas las iniciativas que se encontraban pendientes de dictaminar, contando al efecto con la elaborada por parte del presidente de la SCJN y del presidente de la república. De esa forma, con un total de cuatro iniciativas, de la cual la más antigua data de 2018 y la más reciente de 2021, se dio inicio la discusión para determinar los rubros que cada una de éstas contemplaban, así como la viabilidad para fusionarse en una sola.<sup>21</sup>

Con la finalidad de clarificar lo previamente estipulado –sin contar con la presentada por el ejecutivo–, dos partidos políticos habían desarrollado tres propuestas para modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF),<sup>22</sup> al tenor de dos temas centrales: el nepotismo y la puesta en práctica de evaluaciones de control de confianza a los aspirantes a ingresar al PJF. De las iniciativas en cita sobresalen acciones como: i) hacer pública la declaración de intereses, la cual debe incluir los vínculos familiares y de afinidad con integrantes del PJF; ii) sanciones administrativas en el caso de realizar o gestionar indebidamente nombramientos, promociones o ratificaciones cuando exista algún interés personal, familiar o de negocios; iii) diseño de evaluaciones de control de confianza a los aspirantes de ingreso; iv) promoción de la carrera

<sup>21</sup> El dictamen que emitió la Cámara de Senadores, en relación con las distintas reformas que desde 2018 se tenían registradas está disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/116876](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/116876).

<sup>22</sup> El partido político MORENA presentó dos iniciativas de reforma los días 11 y 18 de octubre de 2018, dónde los tópicos centrales consistieron en prevenir y erradicar el nepotismo, así como la creación de evaluaciones de control de confianza. Posteriormente, el Partido del Trabajo presentó otra propuesta hasta el 11 de febrero de 2020, cuyo tema principal también radicó en el combate al nepotismo.

judicial; y, v) expedir por parte del CJF reglamentos interiores en materia administrativa, carrera judicial, de escalafón y de contratación de personal en los órganos jurisdiccionales donde los méritos sean el común denominador.

De esta forma, resultó clara la intención por parte de estas iniciativas de combatir el fenómeno del nepotismo, malas prácticas e incentivar la puesta en marcha del servicio profesional de carrera judicial, para que la denominada "meritocracia" sea la que otorgue legitimidad en la designación de los servidores públicos que integran el PJJ. Sin embargo, a pesar de que los proyectos legislativos en comento devenían en sus partes como loables, carecían de una mirada global o sistémica que contribuyera a erradicar de raíz las áreas de oportunidad que mantenía.

En ese tenor, la Comisión de Justicia y Estudios Legislativos decidió unificar las cuatro iniciativas y conformar una sola, puesto que los tópicos que detenían las presentadas por el partido de MORENA y el Partido del Trabajo, se incluían en la presentada el 17 de marzo de 2021, por la Secretaría de Gobernación, en representación del Poder Ejecutivo. Como se manifestó en párrafos previos, la iniciativa a cargo del Ejecutivo, contiene un posicionamiento integral, acorde con los planteamientos formulados por la reforma constitucional del 11 de marzo de 2021.

El resultado de la intensa discusión en la Cámara de Senadores, rindió frutos, puesto que el 15 de marzo siguiente (Gaceta del Senado de la República, 2021) se aprobaron en lo general y en lo particular, las leyes y reformas que buscan reestructurar la organización y funcionamiento del PJJ. Ante ello, se transmitió la estafeta a la Cámara de Diputados, como revisora del dictamen. Al igual que en la exposición de motivos estructurada en la Cámara de Senadores, la diversa Cámara de Diputados, esgrimió algunos razonamientos oportunos; en ellos se asomaron las ideas del cambio, en temas coincidentes relativos al acceso a la justicia, combate al nepotismo, corrupción, acoso, así como la incorporación de la perspectiva de género.

Es importante mencionar que del entonces proyecto presentado por la SCJN, por conducto del Ejecutivo Federal, el cual incluyó la reforma constitucional,

así como la creación y modificación a leyes secundarias, no se advierten cambios centrales o significativos en los temas centrales por parte de las Cámaras de Senadores y de Diputados, Esta circunstancia, que además de constatar el enorme esfuerzo y talento desarrollado por la SCJN, permite identificar que en México se buscó el ajuste en el poder judicial, con el único objetivo de dotar de mayores herramientas a la población para alcanzar un acceso a la justicia que fortalezca la dignidad de la sociedad.

En ese contexto, sobresale la creación de dos leyes y la modificación de cinco ordenamientos jurídicos, con lo cual se da salida a la necesidad de materializar los 10 puntos expuestos en el apartado anterior. Así, con la intención de mostrar los principales rubros que contemplan las nuevas leyes, así como las modificaciones que sufrieron esos cinco cuerpos jurídicos, se desglosan de la siguiente manera, a los que se acompaña una breve descripción de las reformas que acontecieron.

#### 4.1. Expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

1. Separación de los aspectos inherentes a la carrera judicial. Todo lo relativo al servicio profesional de carrera judicial, ahora es contemplado por una ley en lo particular, la Ley de Carrera Judicial (LCJ). Esto sin duda permite obtener especificidad en la materia, así como un dispositivo jurídico que enmarca la relevancia que tiene dicho rubro dentro de las actividades del PJE.

2. Ajustes en cuanto a la naturaleza orgánica del ordenamiento. Con motivo de la reforma al PJE, se estipula que la LOPJE se erija como un instrumento normativo netamente orgánico; es decir, que contemple su organización, estructura, funcionamiento y atribuciones, más no cuestiones sustantivas y propias del esquema de carrera judicial.

3. Creación de los tribunales colegiados de apelación. Toda vez que los tribunales unitarios de circuito se encuentran compuestos por un solo magistrado, se buscó que mediante una integración tripartita se permita contar con mayor seguridad jurídica y amplitud de pensamiento al momento de resolver las problemáticas del órgano jurisdiccional.

4. Creación de los plenos regionales. Éstos resolverán las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellos debe prevalecer; denunciar ante el pleno o las salas de la SCJN, las contradicciones de criterios entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de distinta región; solicitar a la SCJN que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando en su región se haya emitido una jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general; así como de los conflictos competenciales que se susciten entre órganos jurisdiccionales.

5. Ajuste a las facultades de la SCJN. Se fortalecen las competencias de la SCJN para que se enfoque en los asuntos que tengan un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos; se establece la facultad de atracción de todos los recursos de la Ley de Amparo; conocimiento de controversias constitucionales por omisión legislativa; constitucionalidad de la materia de las consultas populares convocadas por el Congreso de la Unión; revisión de oficio sobre la constitucionalidad y validez de los decretos expedidos por el Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión de derechos y garantías; resolución de los recursos de revisión especial en materia de seguridad nacional para efectos de acceso a la información pública; conocimiento de recursos de revisión en amparo contra normas generales, sin que sea necesario especificar si se trata de ordenamientos federales o locales, o tratados internacionales, ya que la distribución de esos asuntos en Pleno o en Salas, se determinará en acuerdos generales; las Salas ya no conocerán de conflictos competenciales entre autoridades jurisdiccionales del país (plenos regionales) y únicamente conocerán de las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones.

6. Consolidación de las funciones administrativas de la SCJN. El ministro Presidente tiene la atribución de reglamentar las áreas administrativas en general, realizar los nombramientos correspondientes y apoyar su gestión en los comités de ministros que designe. En ese sentido, corresponderá al Pleno reglamentar aquellas funciones vinculadas con el ámbito jurisdiccional en estricto sentido, así



como al Pleno y a las Salas realizar los nombramientos de los servidores públicos relacionados con tales funciones, en sus respectivos ámbitos de competencia.

7. Suplencia de titulares. Con la finalidad de impedir subjetividades o eventuales favoritismos por parte de las magistradas, magistrados, juezas y jueces en la designación de la persona que los sustituya en caso de ausencia por más de 15 días, el CJF designará a la persona que deba suplirlo, a partir de una lista de servidores públicos del PJJ que cumplan con los requisitos requeridos para asumir esa función provisional.<sup>23</sup>

Tratándose de jueces de distrito, si la ausencia es menor a 15 días, el secretario respectivo practicará las diligencias, y dictará las providencias de mero trámite y resoluciones de carácter urgente, pero deberá dar aviso de ello al Consejo de la Judicatura Federal y remitirá copia de las resoluciones dictadas. Cuando la ausencia sea mayor a 15 días se establecerán nuevas reglas para la sustitución a fin de garantizar que la persona que sustituye resulte ser la más idónea para asumir el despacho del juzgado.<sup>24</sup>

8. Concentración de órganos jurisdiccionales para resolver casos vinculados a violaciones de derechos humanos. Se faculta al CJF para que pueda designar a uno o más órganos jurisdiccionales para conocer asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos o que tengan un

---

<sup>23</sup> Sobre este tema, recientemente fueron emitidos los "Lineamientos para integrar las listas de personas habilitadas para sustituir a magistradas y magistrados de circuito, juezas y jueces de Distrito" (2022). La integración de dichas listas estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva de Adscripción del CJF, para lo cual cuenta con 60 días naturales a partir de la aprobación de los referidos lineamientos para su conformación. Véase Comunicado 2/2022, de 1 de junio de 2022, emitido por la Secretaría Ejecutiva de Adscripción.

<sup>24</sup> Los lineamientos para integrar las listas de personas habilitadas para sustituir a magistradas y magistrados de circuito, juezas y jueces de distrito, en casos de ausencias temporales superiores a 15 días y en casos de impedimento, de conformidad con lo dispuesto en la LOPJJ, en relación con el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial, ha sido el tema de más reciente ajuste, como se advierte de la anterior cita. De acuerdo con la LOPJJ, dichas listas deben conformarse a partir de cuatro grupos: i) titulares pendientes de adscripción; ii) secretarías y secretarios de juzgado o tribunal que, habiendo concursado para ser jueza o juez de Distrito, alcanzaron la calificación mínima pero no fueron declaradas vencedoras o vencedores; iii) secretarías y secretarios de estudio y cuenta de la SCJN, y iv) otras secretarías o secretarios conforme a los parámetros que determine el Consejo. Aún no se publica.

impacto social de especial relevancia, lo que constituirá una excepción de turno y competencia. Con ello se garantiza una solución más integral, coherente y expedita a este tipo de asuntos que revisten vital importancia en la sociedad.<sup>25</sup>

9. Órganos especializados en los sistemas penales. El CJF tiene la facultad de crear mediante acuerdo, órganos jurisdiccionales especializados en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, o bien habilitar órganos especializados en el sistema penal acusatorio para que ejerzan dicha función.

10. Funciones del CJF. Se establece la facultad del CJF mediante acuerdos generales, de crear la cantidad de comisiones e integrantes de las mismas, eliminando el esquema rígido que se tenía con antelación, al tenor de una estructura determinada. De igual forma, podrá determinar, en función de sus necesidades y esquema de funcionamiento, el número y competencia de sus secretarías ejecutivas, a través de los acuerdos generales que expida.

El CJF resolverá sobre la designación, ratificación, adscripción, remoción, inhabilitación y, en su caso, reincorporación de magistrados de circuito y jueces de distrito. En lo que hace a los concursos de oposición para tales categorías del servicio, la Escuela Federal de Formación Judicial emitirá los resultados de los concursos, y el Consejo conocerá de las impugnaciones que se presenten con motivo de tales resultados.<sup>26</sup> Por último, se especifican y fortalecen las medidas cautelares que el Consejo puede emitir en los casos de investigación e instauración de procedimientos disciplinarios en contra de titulares.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> La intención del legislador no fue derogar la figura de concentración que ya venía operando, sino introducir en el ordenamiento jurídico una nueva, que puede determinarse en un conjunto diferente de casos. Véase Acuerdo General del pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta el trámite para la concentración de asuntos en los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo.

<sup>26</sup> Podrán ser impugnados ante el Pleno del Consejo mediante el recurso de revisión administrativa los resultados de los concursos de oposición para magistradas o magistrados y juezas o jueces. Véase Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial (2021).

<sup>27</sup> Ahora para permitir las investigaciones y procedimientos disciplinarios se prevén incluso cambios de adscripción, suspensión temporal, cambio de órgano jurisdiccional, suspensión o reubicación de secretarías, secretarios, actuarios, actuarias y personas oficiales judiciales, entre otras de menor entidad que resulten pertinentes.

11. Combate al nepotismo. Se establece como una causa de responsabilidad administrativa expresa, para quienes valiéndose de sus atribuciones directa o indirectamente designen, nombren o intervengan para que se contrate en cualquier órgano jurisdiccional o área administrativa del PJF en que ejerza funciones, a personas con las que se tenga lazos de parentesco por consanguinidad, afinidad hasta el quinto grado o vínculo de matrimonio, concubinato, conviviente o relación análoga. Si bien la hipótesis general de nepotismo se encuentra en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, resulta conducente establecer un supuesto específico en la ley por lo que atañe a los servidores públicos del PJF. Asimismo, se dispone también el sancionar con responsabilidad administrativa los denominados nombramientos cruzados entre titulares.

12. Responsabilidades administrativas. Respecto a la causal de responsabilidad de acoso, se 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 responsabilidad administrativa, sin que sea necesario que deba acreditarse el elemento normativo consistente en que "atente contra la dignidad" de la víctima. Se expresan textualmente los conceptos de acosar u hostigar sexualmente dentro de la descripción de la conducta.

Se tiene la obligación expresa de llevar un Registro de Servidores Públicos y de Particulares Sancionados conforme a lo que se establezca en los acuerdos generales respectivos; la obligación de presentar declaración patrimonial. De forma complementaria, se establecen las Contralorías del PJF, una para cada uno de los órganos de este poder, las cuales implementarán los mecanismos de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción; fungirán como autoridades sustanciadoras de los procedimientos de responsabilidad administrativa, y llevarán un registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del PJF.

13. Conflictos laborales. Se sustituye la Comisión Sustanciadora Única del PJF, para dar lugar a la Comisión de Conflictos Laborales del PJF, que será la encargada de resolver los conflictos de trabajo suscitados entre la SCJN y sus servidores públicos, en tanto que esta última resolverá de manera definitiva e inatacable

mediante recurso de revocación, la impugnación a las resoluciones que emita dicha Comisión.

En términos similares se regula lo referente a las resoluciones de los conflictos laborales entre el CJF y sus trabajadores. En este último supuesto, se resolverá el conflicto en la Comisión, y el Consejo resolverá de manera definitiva e inatacable la impugnación correspondiente mediante el recurso de revocación.

14. Actualizaciones normativas y ajustes de técnica. Se actualizó el nombre de Ciudad de México en todo el ordenamiento, así como el del Fiscal General de la República y el Instituto Nacional Electoral, en sintonía con la reforma constitucional que así los intituló. Asimismo, se eliminó la insaculación como procedimiento de designación; se eliminó la figura del jurado popular; se modificó la denominación del entonces Instituto de la Judicatura Federal, por la ahora Escuela Federal de Formación Judicial; también existió remisión expresa a la Unidad de Medida y Actualización, entre otros.

## 4.2. Creación de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación

1. Objeto y características generales. Se dispone el objetivo principal que se persigue en relación con la edificación de un nuevo ordenamiento jurídico en materia de carrera judicial, que tiene que ver con sentar las bases para el desarrollo de la carrera judicial de los servidores públicos del PJE, estableciendo al efecto diversos principios. Además, se regulan las etapas que soportarán la carrera judicial, es decir, el ingreso, capacitación, ratificación, adscripción y remoción.

2. Nuevas categorías de la carrera judicial. Se reconfigura con miras a establecer y consolidar una verdadera meritocracia dentro del PJE, que sumará esfuerzos para establecer formas de designaciones con reglas diversas, mediante perfiles y requisitos para cada categoría de la carrera judicial, incluidas las correspondientes a magistrados y jueces. Así se buscará contar con personal

preparado y con las competencias necesarias para el desempeño óptimo de las funciones que demandan los diversos cargos en los órganos jurisdiccionales.

3. Etapas de la carrera judicial. En el nuevo ordenamiento legal se sistematiza y da orden a todas las etapas que componen la nueva carrera judicial, desde el ingreso hasta la separación.<sup>28</sup>

A fin de regular de manera minuciosa las nuevas reglas de la carrera judicial, se han emitido al efecto el Acuerdo General que reglamenta la Ley de Carrera Judicial, así como la Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la Carrera Judicial, las cuales se detallarán en el capítulo siguiente.<sup>29</sup>

#### 4.3. Reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>30</sup>

Se incorpora la Comisión de Conflictos del PJF, como la instancia que resolverá diferencias laborales entre dicho poder y sus servidores públicos. Tratándose de problemas entre trabajadores de la SCJN, la Comisión se integrará por un representante del alto tribunal, nombrado por ésta, un representante del sindicato de trabajadores del PJF y un tercero ajeno a ellos designado de común acuerdo. Situación análoga tendrán las problemáticas de los trabajadores del CJF.

Las resoluciones de la Comisión podrán ser impugnadas a través del recurso de revocación ante la SCJN o el CJF, según corresponda. Finalmente, la subestanciación de los conflictos laborales, incluido el de revocación, encuentra su

<sup>28</sup> Vale la pena distinguir que por lo que hace a la SCJN y al Tribunal Electoral, éstos se regularán con base en los acuerdos que emitan.

<sup>29</sup> Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la Carrera Judicial y Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial, (3 de noviembre de 2021).

<sup>30</sup> Se reformaron los artículos 152, 153, 154, 156; 159, 160 y 161, y se adiciona un párrafo segundo al artículo 152; las fracciones I y II, así como un párrafo segundo al artículo 154.

regulación a través de los acuerdos generales que dicten la SCJN o el CJF, según sea el caso.

#### 4.4. Reformas a la Ley Federal de Defensoría Pública<sup>31</sup>

Con la firme intención de llevar justicia a los más necesitados, se establece como un servicio a cargo del Instituto Federal de Defensoría Pública, la asesoría jurídica en materia de amparo familiar, que se adiciona a las actuales de defensa penal y laboral. Aunado a lo anterior, a la Escuela Federal de Formación Judicial le corresponderá la capacitación de los defensores y asesores jurídicos para efectos del servicio de carrera que les corresponde, así como llevar los procesos de selección y oposición para el ingreso correspondientes. En esa medida, la Escuela Federal tendrá a su cargo la elaboración del Plan Anual de Capacitación de los servidores del Instituto.

#### 4.5. Reformas a la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>32</sup>

1. Sistema de precedentes. La SCJN tendrá a su cargo un sistema de precedentes en el que las razones que justifiquen todas sus sentencias, con votación

<sup>31</sup> Se reformaron los artículos 1; 5, fracción V; 8; 29, fracción X; la denominación del Capítulo VI, del Título Segundo, y 36, párrafo primero y fracción I; se adiciona el artículo 36 Bis, y se derogan las fracciones II, IV y VI del artículo 29 y la fracción IV, del artículo 36.

<sup>32</sup> Se reformaron los artículos 33, fracción III; 35, párrafo primero; 36; 40, párrafo primero y fracción I; 47; 48, párrafo primero; 49, párrafos primero y cuarto; 50; 54, fracción III, inciso c; 55, párrafo segundo; 57, párrafos primero y segundo; 58; 79, fracción I; 81, fracción II; 102; 118; 192, párrafo primero; 193, párrafo quinto; 203; 205, párrafos primero, segundo y cuarto; 207; 215; 216; 217, párrafos primero, segundo y tercero; 218; 219; 220, párrafo segundo; la denominación del Capítulo II del Título Cuarto; 222; 223; 224; la denominación del actual Capítulo III que pasa a ser Capítulo IV, del Título Cuarto; 225; 226; 227; 228; 231, párrafo primero; 232, párrafo primero; 233; 234, párrafo primero; 248 y 249; se adicionan una fracción IV al artículo 54; un artículo 80 Bis; un párrafo segundo al artículo 91; un párrafo tercero al artículo 104; un párrafo quinto al artículo 205, pasando el actual párrafo quinto a ser párrafo sexto, un párrafo segundo al artículo 216, pasando el actual párrafo segundo a ser párrafo tercero; un párrafo cuarto al artículo 217, pasando el actual párrafo cuarto a ser párrafo quinto; los párrafos segundo y cuarto al artículo 218; un Capítulo III al artículo 224, del Título Cuarto, recorriéndose la numeración de los subsecuentes Capítulos hasta el Capítulo V; un párrafo segundo al artículo 228, y se derogan el párrafo segundo del artículo 81; los artículos 85; 221; el actual Capítulo V, del Título Cuarto y el artículo 230.

calificada, formarán jurisprudencia obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales del país. Con ello, se elimina la necesidad de reiterar en 5 ocasiones los criterios para que sean obligatorios, al tiempo que se evita que los ministros y ministras tengan que discutir varias veces el mismo asunto, retardando con ello los beneficios para el entendimiento e interpretación del orden jurídico nacional.

Todas las tesis que se emitan, expondrán claramente los hechos relevantes del caso, el criterio jurídico y los argumentos que justificaron la decisión, en contrapostura a lo que hasta hoy acontece, donde las tesis solamente reflejan una parte o algún argumento de la sentencia, sin que en muchos casos se plasmaran los hechos del caso. También se contempla que no se incluyan en la tesis las cuestiones de hecho y de derecho que no son necesarias para justificar una decisión, aspecto que llevará a una lectura únicamente de lo que es obligatorio para los órganos jurisdiccionales.

Con base en lo previamente estipulado, no existirá más el concepto contradicción de tesis y de igual manera, se elimina la jurisprudencia por sustitución.

Finalmente, se fortalece el deber que tienen los órganos jurisdiccionales de seguir sus propias jurisprudencias. Así, se menciona que aunque los tribunales no están obligados a seguir sus jurisprudencias, ahora se contempla que en el caso de intentar apartarse de su contenido, es necesario proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.

2. Fortalecer competencias de la SCJN, con la finalidad de que se enfoque en asuntos que tengan un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. Una de las primeras modificaciones está relacionada con el tema sobre la procedencia del amparo en revisión. Ahora, la SCJN tiene mayor flexibilidad para determinar los casos en que el recurso en comento es procedente, lo que en términos generales operará cuando el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La facultad de

la SCJN es discrecional, en tanto que los acuerdos que desechen el recurso de revisión en amparo directo serán inimpugnables. Además, se elimina la competencia del alto tribunal para resolver recursos de inconformidad e incidentes de cumplimiento sustituto, mismos que serán transferidos a los tribunales colegiados de circuito.

3. Atracción de todos los recursos de la ley de amparo. Será facultad de la SCJN, la atracción de todos los tipos de recursos que contempla la ley de amparo, cuando su interés y trascendencia así lo ameriten.

4. Se sustituyen los plenos de circuito y los tribunales unitarios por tribunales colegiados de apelación y plenos regionales. Como parte de la homogenización que el sistema jurídico debe transitar, con motivo de la reforma constitucional que reformó al PJF, se actualizan las referencias y se ajustan las atribuciones para materializar normativamente la figura de los tribunales colegiados de apelación que sustituirán a los tribunales colegiados de circuito, al tiempo que también se ajusta la figura de los plenos regionales que sustituirán a los plenos de circuito.

#### 4.6. Reformas a la ley reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>33</sup>

1. Procedencia de las controversias constitucionales. La SCJN conocerá y resolverá sobre las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones directas a la Constitución y a derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los que México es parte. De esta forma, se descarta la promoción de controversias por violaciones a las leyes.

2. Omisiones como objeto de controversias constitucionales. Lo que ya era materia de interpretación judicial, ahora adquiere un reconocimiento en ley, al

---

<sup>33</sup> Se reforman los artículos 1; 10, fracción II; 19, fracciones III, IV y VII; 21, fracción I; 22, fracción IV; 41, fracciones I, IV y V, y 43, y se adiciona una fracción VIII al artículo 19, pasando la actual fracción VIII a ser fracción IX, así como un segundo y tercer párrafos al artículo 43.



incluirse expresamente que las omisiones legislativas serán impugnables en controversia constitucional. De igual forma, se ajusta al sistema de precedentes.

#### 4.7. Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>34</sup>

Únicamente se modifica la denominación de los tribunales unitarios de circuito para ser sustituidos por tribunales colegiados de apelación.

Como se observa, más allá de la creación o modificación a los ordenamientos jurídicos, aspecto que de suyo resulta importante, la reforma judicial en México se suma a la serie de transformaciones ocurridas a los poderes judiciales en toda América.<sup>35</sup> Dicho cambio se encuentra aparejado a la existencia de tiempos más democráticos, transparentes y en los que la voz de la sociedad encuentra cada día mayores espacios para ser tomada en cuenta. En esa medida, podemos advertir el recorrido que la SCJN sigue haciendo para erigirse en un tribunal constitucional.

De esta manera, la reforma judicial ha marcado el inicio de una serie de actividades que ha sido necesario complementar para su materialización. Sin duda que ese movimiento jurídico es importante, puesto que más allá de la tarea incesante para su planeación, adquiere plena legitimidad al representar soluciones concretas y aterrizadas a las problemáticas que día a día se presentan en cualquier rincón del país.<sup>36</sup>

De manera destacada, podemos advertir que uno de los mayores cambios que ha traído esta reforma ha sido el ocurrido a la carrera judicial. Dicho tópico

<sup>34</sup> Se reformaron los artículos 15; 18, párrafo primero; 20; 237, párrafo primero; 242; 243; 245; 263; 265, párrafo segundo; 275, párrafo segundo, y 357, párrafo primero.

<sup>35</sup> Algunos de estos cambios fueron abordados en la Primera Reunión Preparatoria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, que se realizó del 21 al 29 de abril de 2022, en la que México fue sede. Fueron desarrolladas mesas de trabajo tituladas: "Selección de jueces y juezas y permanencia en la carrera judicial" y "Evaluación de la calidad y desempeño de la judicatura".

<sup>36</sup> Como un esfuerzo institucional, la Escuela Federal de Formación Judicial y el Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN han impartido –en dos ediciones– el curso denominado "Reforma judicial 2021", con la finalidad de difundir y analizar el contenido de la reforma.

resulta ser uno de más grandes desafíos para todas las judicaturas<sup>37</sup>, pues tal y como se renuevan las sociedades y el derecho, sus estructuras también deben ajustarse. En consecuencia, es a través de la reforma judicial la manera en que se busca no quedarse en meras intenciones, sino materializar una verdadera transformación para mejorar el sistema de justicia federal en México y así consumir un logro institucional.

A continuación, detallaremos en qué consisten dichos cambios estructurales con un impacto transversal en los aspectos que constituyen dicha reforma judicial.

## 5. Una carrera judicial transformada

Una vez que se han señalado los principales puntos sobre los cuales versa la reforma judicial y los ajustes en las respectivas leyes secundarias, resulta importante abundar sobre los cambios que se han realizado legal e institucionalmente al interior del Poder Judicial de la Federación para la construcción de una verdadera carrera judicial,<sup>38</sup> al erigirse este tópico como uno de los apartados de mayor transformación que impactará en la vida profesional de los servidores públicos que integran a la institución.

De manera sintética, los ordenamientos que ahora regulan la carrera judicial son: i) la Ley de Carrera Judicial (LCJ), ii) la Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la carrera judicial y, iii) el Acuerdo General

<sup>37</sup> Véase *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (CoIDH, 2007, pp. 2 y 4).

<sup>38</sup> Véase *El Consejo de la Judicatura Federal en México. Análisis general con una mirada hacia su constante evolución a partir de propuestas concretas* (Arango, 2021). Esta reciente publicación realiza un acercamiento a la judicatura en México en la actualidad. Véase *La modernización administrativa del Consejo de la Judicatura Federal* (Matute, 2008, pp. 230-339). Desde hace algunos años, la necesidad de construir nuevos escenarios para el CJF era una realidad que no podía esperar. En esa tesitura, en el texto podemos encontrar algunas proyecciones, como la necesidad de contemplar un cambio de cultura o mejorar los niveles de eficiencia administrativa para consolidar las labores de este órgano administrativo encargado de la administración, vigilancia y disciplina del PJF.

del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta a la carrera judicial. Al efecto, especificaré en qué consisten las nuevas reglas contenidas indistintamente en dichas regulaciones.

### 5.1. Disposiciones generales, finalidad y principios

De manera novedosa se otorga un significado al concepto de carrera judicial. Se define a esta como un sistema institucional que abarca los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación de desempeño, permanencia y separación de los servidores públicos pertenecientes a los órganos jurisdiccionales del PJF. Asimismo, se precisa que la carrera judicial debe de encontrar su base en el mérito, la igualdad real de oportunidades y la integración de la perspectiva de género.

Igualmente, de manera específica en el Acuerdo General relativo, fueron incorporadas importantes definiciones como: i) "conflicto de interés", se refiere a la posible afectación en las funciones de las personas servidoras públicas que se refleja en su desempeño con motivo de intereses personales, familiares o de negocios; ii) "registro único", consistente en aquella información básica sistematizada y técnica en materia de recursos humanos; y, iii) "vínculo o relación familiar"<sup>39</sup>, relativo al lazo que tienen las personas servidoras públicas con su cónyuge, concubina o concubinario, conviviente o con quien o quienes sostengan relación análoga a las anteriores, conforme a las legislaciones que regulan el derecho de familia, así como parientes consanguíneos o por afinidad, hasta el quinto grado, pudiendo ser en línea recta, ascendente o descendente, así como colateral.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Lo referido en este apartado, se adicionó en una reforma previa realizada al Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de noviembre de 2020. Lo anterior, con motivo de la emisión del diverso Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que implementa el Plan Integral de Combate al Nepotismo; y fortalece el funcionamiento del Instituto de la Judicatura como Escuela Judicial, de esa misma fecha. Si bien fue agregado este término en una anterior, lo cierto es que ello ocurrió en la administración del ministro presidente Arturo Zaldívar, plan de trabajo que fue reforzado con la reforma judicial ocurrida posteriormente.

<sup>40</sup> Declaratoria para el inicio de observancia de las nuevas reglas de la Carrera Judicial y Acuerdo General que reglamenta la Carrera Judicial (2021, artículo 2, fracciones IV, XXI y XXVI).

Tanto la LCJ en su artículo 7 como el Acuerdo General del Pleno en su numeral 5 señalan que la finalidad de la carrera judicial es establecer condiciones que rijan la actuación de las personas servidoras públicas que forman parte de la misma, fortaleciendo la superación e impulsando su permanencia, con un sentido de identidad y pertenencia al PJJ para que realicen su labor con excelencia y eficacia, garantizando la legitimidad de los órganos jurisdiccionales del PJJ y buscar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Por otra parte, se establece un catálogo de principios rectores propios de la carrera judicial. Al efecto, se retoman los que se encontraban previstos en el artículo 105 de la LOPJJ abrogada, que habían caracterizado a la labor que se realiza en los órganos del PJJ, estos son: excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, adicionándose con la reforma los de paridad y perspectiva de género.<sup>41</sup>

Estos nuevos principios tienen como propósito lograr la equidad entre los hombres y las mujeres que pertenecen al PJJ. Aspecto que ha sido impulsado enormemente en la administración del ministro presidente Arturo Zaldívar, pues ha sido un firme impulsor de erradicar los techos de cristal y pisos pegajosos, a través de medidas afirmativas que ahora son incorporadas en la ley y la normativa respectiva.<sup>42</sup>

Al efecto, se considera fundamental, para que exista paridad de género en el PJJ, que se propicien condiciones encaminadas a consolidar de forma progresiva y gradual una integración igualitaria entre hombres y mujeres en las diversas etapas y procesos que conforman la carrera judicial.<sup>43</sup> Mientras que la perspectiva

---

<sup>41</sup> Se amplía el catálogo, toda vez que, en la reforma constitucional de 11 de marzo de 2021, del artículo 100, se contempla que: "La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarias y funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género."

<sup>42</sup> La implementación de políticas de género ha sido de tal relevancia, que en junio de 2022, la Organización de Estados Americanos otorgó a la SCJN y CJF el Premio Interamericano a las Buenas Prácticas para el liderazgo por las Mujeres por ser la institución con las mejores políticas públicas para el liderazgo de mujeres en el continente.

<sup>43</sup> En la Circular 2/2021, del 27 de enero de 2021, relativa a los alcances del principio de paridad de género, el propio Pleno del CJF señaló que la distribución entre hombres y mujeres en las categorías centrales

de género deberá de incorporarse y garantizarse en el desarrollo de la carrera judicial, con la finalidad de salvaguardar el ejercicio y goce de los derechos humanos para que se aprecie una igualdad sustantiva.

Por otra parte, de manera destacada se incluyeron en la LCJ, a manera de lista, derechos y obligaciones, respectivamente en los artículos 43 y 44. En ellos, sin duda, se pretenden cimentar las bases generales de comportamiento y deberes de las personas funcionarias judiciales, así como las garantías mínimas que deben de observarse y respetarse para todos las personas integrantes a la carrera judicial.<sup>44</sup>

## 5.2. Categorías y perfiles

Se crean y agregan dos categorías nuevas al servicio profesional de carrera judicial. La primera de ellas denominada como oficial judicial y, la segunda, nombrada como secretario o secretaria proyectista de juzgado o tribunal, además de las ya previstas consistentes en magistrada o magistrado de circuito; jueza o juez de distrito; secretaria o secretario de tribunal de circuito; asistente de constancias y registro de tribunal de alzada; secretaria o secretario proyectista de tribunal de circuito; secretaria o secretario de juzgado de distrito; asistente de constancias y registro de jueza o juez de control o jueza o juez de

de la carrera judicial muestra un claro desequilibrio en favor de los primeros, salvo en las categorías de oficial judicial "A" y "C" (dos de las tres más bajas de las ocho reportadas), cuyas cifras fueron las siguientes:

Categoría	Hombres	Mujeres
Oficial judicial "A"	336 (34.32%)	643 (65.67%)
Oficial judicial "B"	2 (66.66%)	1 (33.33%)
Oficial judicial "C"	6,901 (38.16%)	11,182 (61.83%)
Actuario judicial	1,570 (55.87%)	1,240 (44.12%)
Secretario de juzgado	2,135 (58.34%)	1,524 (41.65%)
Secretario de tribunal	2,339 (54.38%)	1,962 (45.61%)
Juez de Distrito	473 (74.60%)	161 (25.39%)
Magistrado de Circuito	648 (80.19%)	160 (19.8%)

Los datos reflejados en dicha estadística son concluyentes, al mostrar la brecha de acceso a los cargos públicos de mayor jerarquía se encontraban en desequilibrio sobre su otorgamiento a hombres y mujeres.

<sup>44</sup> Estos derechos y obligaciones se encuentran dispuestos únicamente en la Ley de Carrera Judicial, en los artículos 43 y 44.

enjuiciamiento; secretarías o secretarios instructores<sup>45</sup>, de constancias, de audiencias, de acuerdos, de diligencias y de instrucción de los tribunales laborales; secretaria o secretario proyectista de juzgado de distrito; y, actuaria o actuario del Poder Judicial de la Federación.

La primera categoría novedosa, oficial judicial, suple la actual plaza de oficial administrativo de órgano jurisdiccional. Se prevé que ésta sea el pie de rama, marcando el inicio de todo el servicio de carrera judicial, siempre y cuando se cuente con la licenciatura en derecho y la persona resulte vencedora en el concurso de oposición respectivo, o bien su ingreso sea a través del Programa de Prácticas Judiciales creado para dicha categoría. Se prevé que el ascenso a los siguientes rangos sea de manera escalonada, al considerarse que con esa modalidad se obtendrá el mejor provecho de la experiencia y, en su caso, la especialización por materia que mantengan las personas operadoras judiciales.

Por otra parte, la segunda categoría novedosa de secretario proyectista de juzgado o tribunal, nace con la intención de especializar a la persona servidora pública en la elaboración de proyectos. Esta plaza es de libre designación, no obstante se encuentra sujeta a una condición: la persona deberá acreditar dentro de los tres meses siguientes el examen que realice la Escuela Federal de Formación Judicial para tal efecto. Dicho puesto se considera como una plaza confianza, con libertad de la persona juzgadora para la remoción de quien la ocupa.

Para lograr una impartición de justicia con calidad se requiere de los mejores operadores jurídicos. Ahora, se busca mejorar la profesionalización y con ello afinar el perfil de cada una de las categorías, para lo cual se ha previsto que las personas servidoras públicas deberán reunir ciertas características, algunas de carácter jurídico y otras relativas a la gestión administrativa, así como de aspectos profesionales y éticos. Las características que se contemplan como básicas, son

---

<sup>45</sup> Dicha categoría es de relativa nueva inclusión, a partir del 2020, no por razones de la reforma judicial, sino por la diversa reforma en materia de justicia laboral. Como se observa la plaza de secretario instructor se encuentra homologado en categoría de secretario de juzgado. Adquiere su nombre por así estar contemplado en la legislación secundaria laboral.

las siguientes: i) formación jurídica sólida e integral; ii) independencia y autonomía en el ejercicio de su función y defensa del estado de derecho; iii) respeto absoluto y compromiso con la defensa y protección de los derechos humanos; iv) capacidad de interpretar y razonar jurídicamente a partir de casos concretos y con perspectiva interseccional; v) aptitud para identificar los contextos sociales en que se presentan los casos sujetos a su conocimiento; vi) conocimiento de la organización y, en su caso, manejo del despacho judicial; vii) aptitud de servicio, y compromiso social; y, viii) trayectoria personal íntegra.<sup>46</sup>

De forma enunciativa, se tienen como requisitos fundamentales desde la primera categoría de la carrera judicial, el contar con título de licenciado en derecho, así como poseer experiencia profesional para ciertas categorías; además para poder ocupar el cargo de magistrada o magistrado, jueza o juez se deberá cumplir con edad mínima.

A partir de la profesionalización de cada uno de los servidores públicos que conforman la carrera judicial, se contempla que la Escuela Federal de Formación Judicial realice un programa de formación y desempeño profesional con el fin de elaborar esquemas de capacitación permanente conforme a cada categoría judicial. Dicha medida pretende impulsar de manera continua la profesionalización de todas las personas servidoras públicas y construir a partir de la capacitación mejoras en la impartición de justicia. La carrea judicial como la conocíamos provocó un sistema de escalafón nulo, contribuyendo en todo momento a la puesta en práctica de designaciones arbitrarias que en muchas ocasiones acarrearón actos de distorsión. Ante tales escenarios, la reforma al PJJ en materia de carrera judicial deviene como un viento fresco que obsequiará una mayor cantidad de garantías para enfrentar los retos que nuestras sociedades demandan para la impartición de justicia, buscando que los mejores perfiles ocupen estos puestos.

---

<sup>46</sup> LCJ (2021, artículo 9); Acuerdo que reglamenta la carrera judicial (2021, artículo 15). La EFFJ, además de una capacitación continua, cuenta con una serie de cuadernos publicados electrónicamente que se enfocan, entre otros, a notas pedagógicas, grupos vulnerables, redacción judicial, información general, igualdad de género, ética judicial, información legislativa, estudios sobre la carrera judicial y metodología del trabajo judicial.

### 5.3. Ingreso y promoción en las diversas categorías

La tarea desempeñada por los jueces y magistrados en México no goza de un respaldo unánime por parte de la población.<sup>47</sup> Los constantes reclamos sobre la falta de preparación, prácticas incorrectas y retardo en la solución de los casos, son objeciones que ponen en jaque la legitimidad social de las personas impar-tidoras de justicia. Como se ha mencionado, en buena medida, los factores en cita han tenido como punto de partida la ausencia de esquemas profesionali-zantes que permitan identificar esos reclamos, a partir de un esquema que aumenta los niveles de conocimiento, aptitud, habilidades, destrezas y capaci-dades para hacerle frente a las tareas a desarrollar.

En el PJF, se contaba antes de la reforma con un servicio profesional de carrera judicial, el cual debía ser ajustado y mejorado de acuerdo a las circunstancias sociales y políticas requeridas. En efecto, las designaciones del personal que integraba un órgano jurisdiccional regularmente se realiza de forma directa, sin que para ello mediara un sistema de escalafón del que provinieran los mejores perfiles para ocupar los cargos públicos. Aspecto que trajo como con-secuencia problemáticas de diverso índole para encarar las labores propias de la administración de justicia, o que incluso se podría traducir en servidores públicos, algunos de ellos, faltos de capacidades tanto administrativas como jurídicas.

En el diálogo institucional ha resaltado la imperante necesidad de que el Poder Judicial Federal se renueve y se permita un verdadero acceso a los cargos en condiciones igualitarias para todo aquel que desee pertenecer. El que se hayan reformulado las condiciones de acceso y promoción en las diversas categorías, permiten reivindicar un discurso en el que se acusa a las personas juzgadoras

---

<sup>47</sup> Con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020. En específico por lo que hace a la percepción del desempeño, el nivel de confianza de la sociedad sobre los jueces es de 56.9%, ubicándose únicamente por encima del ministerio público y fiscalías estatales, policía ministerial o judicial, policía preventiva o municipal y policía de tránsito. Además, la estadística en relación con el nivel de percepción sobre la corrupción en las autoridades, ubica a los jueces en el penúltimo lugar, solo por encima de la policía de tránsito.



de prácticas incorrectas, lo que opaca su legitimidad y, en algunos casos, su independencia.

Ahora, para ingresar a todas las categorías que componen el servicio de carrera judicial, será necesario participar en los concursos públicos de oposición que para tal efecto realizará la Escuela Federal de Formación Judicial, incluso respecto del personal que busque ingresar al Instituto Federal de Defensoría Pública. De igual manera, para ser promovido a una categoría superior, será necesario acreditar el concurso de oposición correspondiente, con la característica de que únicamente podrán concursar quienes tengan la categoría inmediata inferior y acrediten un periodo de antigüedad en dicha categoría.

Los concursos de oposición previstos pueden variar en su modalidad, pudiendo ser: i) dependiendo de las personas que participan: internos o abiertos; ii) de acuerdo al mecanismo de selección: escolarizados o no escolarizados; y, iii) de conformidad con la finalidad que persiguen: para acceder directamente a una plaza o para ser incorporado a una lista de acceso.<sup>48</sup>

En el caso de concursos de oposición de magistrados y jueces, se contempla que habrá una primera fase consistente en la aplicación de cuestionarios, y una segunda que puede abarcar la sustentación de exámenes orales, resolución de casos prácticos, audiencias simuladas y cualquier otro esquema que permita evaluar la idoneidad de los candidatos. Dada la complejidad de estas etapas, la Escuela Judicial se apoyará de un comité técnico, en el cual participará el CJF e integrantes de instituciones académicas autorizadas por éste.

Finalmente, se establece la obligación de que en cada categoría exista una lista de todos los aspirantes aprobados en orden decreciente de calificación, dividido en circuitos, con base en la cual se hará el nombramiento de la vacante correspondiente. Con esa idea, se fomenta el mérito como único requisito para adquirir una plaza dentro del PJE.

---

<sup>48</sup> Acuerdo que reglamenta la Carrera Judicial (2021, artículos 16-20).

Para fortalecer la idoneidad en el cargo a desarrollar, y con pleno respeto a la autonomía decisoria de cada impartidor de justicia, se establece la evaluación del servidor público, a fin de determinar con criterios objetivos su desempeño en las funciones inherentes a su puesto, así como para detectar áreas de mejora.

Con base en la evaluación que se haga a los servidores públicos del PJJ, se prevé su permanencia, con excepción de los magistrados y jueces, ya que se rigen por lo contemplado en el diverso numeral 97 constitucional. Asimismo, se establecen los supuestos mediante los cuales se puede dar por terminada la carrera judicial, principalmente los enfocados en las evaluaciones de desempeño, sin dejar de lado los temas asociados a las responsabilidades administrativas, penales o laborales.

Estas reglas buscan la obtención de perfiles idóneos para desempeñar las funciones de los órganos jurisdiccionales y, sobre todo, la eliminación de prácticas cuestionadas para ocupar un cargo público. Se tiene la confianza ahora en que los resultados pronto estarán a la vista de la sociedad.

#### **5.4. Registro único de servidoras públicas y servidores públicos. Combate al nepotismo, corrupción y abuso**

Como un reforzamiento de lo anterior, se consideró necesario integrar un registro que sistematice la información relativa a la carrera judicial. Para ello, se dispone la creación de una base de datos en la que se compile y sistematice todo lo correspondiente al ámbito de recursos humanos de cada persona que ingrese a la carrera judicial. Dicho registro deberá contener detalle del ingreso, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de las personas servidoras públicas. El efecto, deberá estar soportado con los documentos que acrediten los diversos registros.

Además, como se ha mencionado, la percepción negativa de la ciudadanía respecto de la forma en que aprecia la justicia ha sido por décadas. Si bien es cierto que el mecanismo de fondo para terminar con las prácticas incorrectas

son el cultivo de una conducta ética,<sup>49</sup> no menos cierto es que de forma coordinada se tienen que poner en práctica diversas políticas públicas para erradicarlas.

Con esta reforma, el CJF ha dado los elementos para su concreción. El primer esfuerzo importante data del 4 de diciembre de 2019, a través de la creación de un Acuerdo General del Pleno,<sup>50</sup> cuyo fin descansa en el reforzamiento de los métodos de selección del personal jurisdiccional; la creación de un padrón de relaciones familiares; definición de todos los supuestos de contratación que generen responsabilidad; integración de un Comité de Integridad para opinar previo a contrataciones que pudieran actualizar casos de nepotismo; creación de un buzón electrónico para denuncias de casos de nepotismo y el desarrollo de una política integral conformada por un régimen de adscripciones y la emisión de un plan para combatir el nepotismo.

La segunda consiste en la emisión de un diverso Acuerdo General del Pleno,<sup>51</sup> que reglamenta la creación de la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, encargada de proporcionar atención en los casos de acoso, hostigamiento y en general agravios a la integridad física, psicológica y profesional de los y las trabajadoras en el CJF.

Dichos antecedentes constituyeron una práctica que ha constituido un reto en su implementación. Nos referimos a la materialización del Padrón Electrónico de Familiares, el cual es administrado por la Secretaría Ejecutiva de Adscripciones del CJF y se encuentra interconectado con el Registro Único. Su finalidad es reunir y administrar información de las personas servidoras públicas en

---

<sup>49</sup> De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020. Con relación a la población de 18 años y más, por tipo de autoridad que identifica y considera que es corrupta, los jueces obtuvieron un porcentaje de más de 70%, sólo por debajo de la policía de tránsito.

<sup>50</sup> Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se establece el Plan Integral de Combate al Nepotismo, aprobado en sesión ordinaria de 4 de diciembre de 2019. Disponible para su consulta en: <https://www.cjf.gob.mx/resources/index/planIntegralCombateNepotismo.pdf>.

<sup>51</sup> Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que reglamenta la organización y funcionamiento del propio consejo, relativo a la creación de la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual.

relación con sus vínculos familiares. Mantiene tal importancia con el objeto de regular los nombramientos que ha aquejado al PJF, que se considera como un elemento de responsabilidad administrativa la omisión de presentarlo; de ahí que deba ser actualizado cada seis meses y declarar bajo protesta de decir verdad.

### 5.5. Establecimiento de políticas en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones y ratificación de juzgadores

Como parte de los cambios importantes en el CJF, y en estrecha sintonía con el anterior apartado, será necesario establecer un sistema de adscripciones que combata las prácticas administrativas señaladas. En ese mismo sentido, los cambios de adscripción se realizarán siempre y cuando se haya cumplido con la capacitación; antigüedad en el PJF; el resultado de las visitas de inspección; disciplina, y el desempeño jurisdiccional.

En la construcción de las reglas por medio de las cuales serán tomadas las decisiones que adscriban, readscriban, reincorporen y ratifiquen a los juzgadores, se tendrá que hacer una simbiosis entre las necesidades del servicio, el ámbito personal y el fortalecimiento a los órganos jurisdiccionales. Lo anterior es una clara muestra de la constante búsqueda por afianzar el hecho de que al frente de un juzgado o tribunal se encuentre una persona servidora pública capacitada para concretar la tarea que se le ha encomendado.

Se prevé que al Pleno del CJF le corresponda la asignación de los cambios de adscripción, siempre que se hubiere cumplido con la capacitación, antigüedad, resultados de las visitas de inspección, disciplina y desempeño jurisdiccional.

Se contemplan los requisitos para la ratificación de magistrados y jueces, los cuales consisten en no haber sido sancionados por falta grave, tener una evaluación satisfactoria, tener seis años en el cargo, y las demás que establezcan los acuerdos generales.

Todas las decisiones dictadas por el CJF que se refieran a la adscripción, ratificación, remoción e inhabilitación de magistrados de circuito y jueces de distrito,

podrán impugnarse ante el Pleno de la SCJN, mediante revisión administrativa. En dicho recurso sólo se analizará que las resoluciones hayan sido adoptadas conforme a las reglas establecidas en la ley en comento, los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el CJF. De igual forma, en contra de la designación de jueces y magistrados no procede recurso alguno. Finalmente, los resultados de los concursos de oposición para magistrados y jueces podrán ser impugnados ante el Pleno del CJF, mediante recurso de revisión administrativa.

## 5.6. Escuela Federal de Formación Judicial

A partir de la descripción de los apartados previos, la reforma judicial descansa en 10 ejes, mismos que tienen un nivel de importancia mayúsculo en lo individual. No obstante, la racionalización y entendimiento sobre los alcances que tienen corresponde grandemente al ámbito académico. Esa responsabilidad cae en la Escuela Federal de Formación Judicial y será pionera en la integración de personas servidoras públicas quienes asumirán un pensamiento integral que soporte los embates dados por la realidad social.

Se apuesta por una enseñanza crítica que permita dilucidar el presente, al tiempo que otorgue las plataformas éticas por medio de las cuales la toma de decisiones por parte de cada servidor público que integre al PJF sea conforme a los valores y premisas jurídicas que como sociedad tenemos en tiempos recientes. El valor de contar con juezas y jueces capacitados, no solo implica la presencia de estos en las aulas, sino el tipo de contenidos que les serán presentados. De esta manera, si se desea construir una mirada amplia que permita a cada persona operadora jurídica adentrarse en las realidades que le son presentadas, al menos en un grado de conocimiento alto sobre las prácticas sociales, el posicionamiento que proporcionan áreas del conocimiento como la sociología, epistemología, antropología jurídica, economía, historia, por mencionar algunas, devendrá como indispensable para conformar una decisión judicial.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Véanse *Modelo educativo basado en competencias* (Moncada, 2013, pp. 256); *Evaluación del aprendizaje basado en competencias* (Villalobos, 2010, pp. 222); *Educación y estilos de aprendizaje-enseñanza* (Villalobos, 2011, pp.152).

Como órgano auxiliar del CJF, la Escuela Federal asumirá el compromiso de adquirir un nuevo rostro, con plataformas tecnológicas y educativas de primer orden, a través de las cuales resulte viable la obtención de una educación de alto rendimiento. Además, en sus manos estará el peso específico de la carrera judicial con base en el recorrido de todas las etapas y fases que lo contemplan.

La única forma de poder acceder a otras dimensiones del conocimiento es a través de la enseñanza. Esta permite ascender en estructuras del pensamiento abiertas a las constantes mutaciones que el hombre fabrica. Por ende, será necesario contar con renovados contenidos académicos, cursos, seminarios, talleres, especialidades, y demás programas educativos acordes con los paradigmas vigentes.

Aunado a lo anterior, el impulso a la investigación será una pieza fundamental para el desarrollo de las ideas por medio de publicaciones. Finalmente, los lazos de coordinación internacional facilitarán que esta institución académica pueda entablar diálogos frontales con otros países en el ámbito académico.

A partir de la profesionalización de cada uno de los servidores públicos que conforman la carrera judicial, se contempla la emisión de un programa de formación y desempeño profesional con el fin de elaborar esquemas de capacitación permanente conforme a cada categoría judicial a cargo de la Escuela Federal.

El servicio profesional de carrera no es privativo del ámbito judicial, sino que es una tendencia global que fomenta la transparencia, igualdad y profesionalismo en el desempeño de tareas. En dicha labor, la creación de la Escuela Federal de Formación Judicial es pieza fundamental para el éxito deseado.

De igual forma, en la reforma al Poder Judicial se deja en claro que el Instituto Federal de Defensoría Pública consolidará y ampliará sus servicios, de manera que los defensores públicos se conviertan en verdaderos abogados de la sociedad. Para tal efecto, habrá una estrecha relación entre el Instituto y la Escuela,

pues para alcanzar los niveles óptimos de profesionalismo será necesario contar con planes académicos de la más alta envergadura.

Finalmente, al fortalecerse el servicio profesional de carrera se garantiza que los cargos de defensor público se realicen vía mérito, y no por designación arbitraria.

La Escuela Federal de Formación Judicial, será la encargada de llevar a cabo dichos concursos, la cual tendrá a su cargo la elaboración de los cuestionarios y el resguardo de la documentación correspondiente.

Por mucho tiempo se ha comentado que uno de los pilares con los que cuentan las sociedades democráticas es la educación; ésta debe acompañarse, además, del elemento crítico para que realmente pueda cimbrar la mente de los estudiantes. Si se anhela un mundo jurídico en el cual los jueces se encuentren cercanos a las necesidades de la población, es importante manifestar que sólo se obtendrá a través de la puesta en práctica de asignaturas que le devuelvan el enfoque social al operador jurídico.

## 6. Conclusiones

Primera. La reforma al PJJ, marca el inicio de una nueva era de correlación interinstitucional. Una etapa que apuesta por el rescate de los principios que garanticen a las sociedades estándares internacionales de los derechos fundamentales. La reforma judicial introduce las claves primarias para hacer del Poder Judicial de la Federación, uno altamente calificado, profesional y legítimo para recibir las peticiones de miles de ciudadanos a lo largo y ancho de la república mexicana en materia de justicia.

Segunda. La renovada carrera judicial constituye un tema transversal que para su materialización exitosa debe conjugarse con otros elementos que buscan fortalecerse, tales como: i) fomentarse el desarrollo y participación de las mujeres en el sistema de justicia federal, ii) adecuada ejecución del sistema de listas, iii)

designaciones de personal transparentes y profesionalización y especialización de todas las personas operadoras jurídicas.

Tercera. No debe escatimarse en los esfuerzos para cimentar las bases generales en que descansa la reforma judicial, especialmente en materia de carrera judicial. Estos deben trabajarse día a día en pro de ofrecer un mejor servicio público judicial al ciudadano. Los frutos de una impartición de justicia digna y acorde se verán reflejados en la percepción de la sociedad que durante años ha buscado su legitimación.

Cuarta. La Escuela Federal de Formación Judicial ha sido pieza importante para la consolidación de la reforma, en específico la carrera judicial. La visión de otorgar protagonismo a dicha institución y fortalecerla acarreará resultados que en un futuro se verán reflejados en personas funcionarias públicas jurisdiccionales de excelencia, todo ello en beneficio de la justicia que imparte en el país.

Quinta. Con la reforma al Poder Judicial, el CJF da pasos sólidos para cumplir con el mandato constitucional de ejercer la administración, vigilancia y disciplina del PJJ. Funciones nada sencillas de realizar, delineadas por el Constituyente de 1994, pues en cada periodo histórico es necesario replantear la forma en la que serán significadas. En el caso que nos ocupa, la nueva carrera judicial como fue repensada marca un nuevo sendero en la conquista de una mejor impartición de justicia.

## Fuentes

### Textos impresos

Chávez Castillo, R. (2008), *El Consejo de la Judicatura Federal (Mitos y Realidades)*, México, Porrúa.

Esquinca Muñoa, C. (2010), *Consejo de la Judicatura. Experiencia Mexicana*, México, Porrúa.



Foucault, M. (2014), *Defender la sociedad*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2017), *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona.

Matute González, C. (2008), *La modernización administrativa del Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, Universidad Panamericana.

Salazar Bondy, A. (2011), *¿Existe una filosofía de nuestra América?*, 7a. ed., México, Siglo XXI.

### Textos electrónicos

Aguilar, M. A. (2010), "Génesis y evolución del Tribunal Constitucional de México. De la Real Audiencia a la Suprema Corte", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 30. Disponible en: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/30/aguilard.pdf>.

Arroyo, R. (2004), "La reingeniería del Poder Judicial: una propuesta introductoria", *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, enero-junio. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/issue/view/403>.

Bernal Pulido, C. et al. (2018), "El Precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación", Centro de Estudios Constitucionales. Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-05/El%20Precedente%20en%20la%20SCJN.pdf>

Cárdenas Gracia, J. (2000), "Hacia un cambio en la cultura jurídica nacional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, núm. 119, mayo-agosto. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/130>.

Fix-Fierro, H. (2020), *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 235-242. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/59175>.

García Roca, J. (2000), "El principio de la división de poderes", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 108, abril-junio. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/3319>.

Hernández, M. del P. (1998), "La división de poderes en la Constitución de 1917", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXI, núm. 92, mayo-agosto. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/101>.

Jiménez Gómez, C. (2014), "Desafíos de la modernización de la justicia en tiempos del gobierno abierto", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 12, segundo semestre. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/issue/view/399>.

Landa, C. (2002), "La dignidad de la persona humana", *Cuestiones de Derechos Constitucionales*, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 7, julio-diciembre. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/view/220>.

López-Ayllón, S. y Fix-Fierro, H. (2000), "¡Tan cerca, tan lejos!". Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3622>.

Melgar Adalid, M. (2004), "Hacia un auténtico tribunal constitucional", *Cuestiones Constitucionales*, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 11, julio-diciembre. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5710/7480>.

Moncada (2013), *Modelo educativo basado en competencias*, Trillas.

Sánchez Idelfonso, L. A. (2017), "Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad de cambio", *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, núm. 27, septiembre-diciembre. Disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/issue/view/4733>.

Torres Gómez, J. (2009), "¿Es México un Estado fallido?", *Revista Mexicana de Derecho*, núm. 11, pp. 3-28. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-mexicana-derecho/article/view/14070/12559>.

Varela Suanzes-Carpegna, J. (2017), "Política y Derecho en la Edad Media", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 49, enero-abril. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/revista/1219/V/17>.

Villalobos E. (2010), *Evaluación del aprendizaje basado en competencias*, Universidad Panamericana, Publicaciones Cruz O. S. A., México.

Villalobos E. (2011), *Educación y estilos de aprendizaje-enseñanza*, Minos III Milenio, México.

Zapata Zubiaga, P. (2003), "El futuro del sistema judicial en México", *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, enero-junio. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/issue/view/401>.

## Ordenamientos jurídicos

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5546037&fecha=07/12/2018](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546037&fecha=07/12/2018).

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se establece el Plan Integral de Combate al Nepotismo, aprobado en sesión ordi-

naria de 4 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/resources/index/planIntegralCombateNepotismo.pdf>.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que reglamenta la organización y funcionamiento del propio consejo, relativo a la creación de la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial (AGPCJF que reglamenta la Carrera Judicial, 2021).

Acuerdo General del pleno del consejo de la judicatura federal que reglamenta el trámite para la concentración de asuntos en los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo (3 de junio de 2022). Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5654105&fecha=03/06/2022&print=true](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5654105&fecha=03/06/2022&print=true).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1857). Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf).

Ley de Carrera Judicial (LCJ, 2021).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF, 2021).

## Fuentes hemerográficas

Consejo de la Judicatura Federal (CJF) (2020), Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/>.

Daen, A. (2020), "Nueva escuela de jueces, evaluación y cambio de funciones: la reforma planteada para el Poder Judicial", *Animal Político*, 13 de febrero de 2020.

Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/02/reforma-poder-judicial-puntos-clave/>.

"La reforma judicial de la Suprema Corte de Justicia es profunda y busca tocar el meollo del Poder Judicial: Arturo Zaldívar" (2020), Infobae, 12 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/12/la-reforma-judicial-de-la-suprema-corte-de-justicia-es-profunda-y-busca-tocar-el-meollo-del-poder-judicial-arturo-zaldivar/>.

Ortega, E. (2020), "Zaldívar presenta iniciativa de reforma judicial para combatir la corrupción y acercar justicia a los pobres", *El Financiero*, 12 de febrero de 2020, Nacional. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/arturo-zaldivar-presenta-reforma-judicial-para-combatir-la-corrupcion-y-acercar-justicia-a-los-pobres>.

Ortiz, A. (2020) "Alerta HRW sobre posible retroceso con reforma judicial", *El Universal*, 30 de enero de 2020, Nación. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/alerta-hrw-sobre-posible-retroceso-con-reforma-judicial>.

## Otras fuentes

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se establece el Plan Integral de Combate al Nepotismo, aprobado en sesión ordinaria de 4 de diciembre de 2019. Disponible para su consulta en: <https://www.cjf.gob.mx/resources/index/planIntegralCombateNepotismo.pdf>.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial (2021).

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que reglamenta la organización y funcionamiento del propio consejo, relativo a la creación de la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual.

CoIDH (2007), *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*. Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Comunicado 2/2022, de 1 de junio de 2022, emitido por la Secretaría Ejecutiva de Adscripción.

Comunicado 2/2022, de 1 de junio de 2022, emitido por la Secretaría Ejecutiva de Adscripción.

Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la Carrera Judicial y Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial, (3 de noviembre de 2021).

DOF (2021), Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación.

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2020). Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf).

Gaceta del Senado de la República, del 15 de marzo de 2021. Disponible para su consulta en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/2021\\_04\\_15/2823](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2021_04_15/2823). Recuperado el 26 de abril de 2021.

Guía de Recursos para Reforzar la Integridad y Capacidad Judiciales, UNODC, marzo de 2017, Disponible en: [https://www.unodc.org/guide/resource\\_guide/resource\\_guide\\_spanish](https://www.unodc.org/guide/resource_guide/resource_guide_spanish).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas: Evaluación legal en el Gobierno Federal, en el Distrito Federal y en el Estado de Puebla

sobre el cumplimiento del Artículo 9º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. 2013. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Transparencia\\_Publicas.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Transparencia_Publicas.pdf).

Recomendación 1/2009, Nombramiento de subordinados jerárquicos de Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación, 5 de agosto de 2009. Opiniones Consultivas de asesorías y recomendaciones de la Comisión Nacional de Ética Judicial, núm., 3. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones\\_scjn/publicacion/2016-10/OPINIONES%2C%20SERIE%2C%20N%C3%9AM.%203.%2076964\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/OPINIONES%2C%20SERIE%2C%20N%C3%9AM.%203.%2076964_0.pdf).





## Igualdad sustantiva de género: de las políticas públicas a la reforma judicial de 2021

---

*Substantive gender equality: from public policies to the judicial reform of 2021*

ALEJANDRA DANIELA SPITALIER PEÑA\*

### Resumen

En este artículo se explica el compromiso con la igualdad sustantiva de género que tiene la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, cuyo trabajo se enfoca principalmente en la elaboración de políticas públicas en favor de las mujeres que integran las filas del Poder Judicial Federal, y que busca también que esas medidas tengan un impacto positivo en todas las personas.

**Palabras clave:** igualdad de género; políticas públicas; reforma judicial; presidencia de la Suprema Corte.

### Abstract

This article explains the commitment to substantive gender equality of the presidency of the Supreme Court of Justice of the Nation and of the Federal Judiciary Council,

---

\* Abogada egresada de la Escuela Libre de Derecho. Su carrera profesional comenzó en el sector privado como abogada especialista en estrategias de litigio constitucional. Posteriormente, en el sector público, se desempeñó por ocho años como Secretaria de Estudio y Cuenta Coordinadora de la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar. Actualmente ostenta el cargo de Secretaria General de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

whose work focuses mainly on the development of public policies in favor of women that fill the ranks of the Federal Judicial Power, and that it also seeks that these measures have a positive impact on all people.

Keywords: gender equality; public politics; judicial reform; presidency of the Supreme Court.

## 1. La insuficiencia de la igualdad formal. El impulso desde sede jurisdiccional

Definir el término *igualdad* es una tarea más compleja de lo que podríamos pensar, ya que se trata de un concepto polisémico que puede utilizarse en múltiples ámbitos, desde el lógico-matemático hasta el jurídico, por mencionar algunos. Sobre este último punto, la igualdad formal o igualdad *de jure* puede explicarse simplemente como la exigencia de que todas las personas, sin importar sus diferencias, sean tratadas de la misma manera ante la ley. Si bien es un punto de partida razonable, la realidad es que la igualdad formal difícilmente alcanza a colmar todas las demandas que surgen por las desventajas que históricamente han acumulado distintos grupos humanos, entre ellos, las mujeres (Pérez Portilla, 2010, pp. 656-658).

Al respecto, Martha Albertson Fineman explica que la historia de la igualdad y la historia del feminismo contemporáneo son coincidentes en gran medida. Esto, ya que la noción de que por naturaleza todos los seres humanos somos iguales, libres y dotados de los mismos derechos inalienables fue precisamente lo que llevó a las mujeres a cuestionar su estatus inferior en la sociedad. Así, desde el siglo XX las feministas han recurrido al principio de igualdad para retar las desventajas sexistas y discriminatorias que están insertas en la ley y que propician su subordinación en todas las esferas de la vida (Albertson Fineman, 2009, p. 251).

Cuando hablamos del principio de igualdad de género no estamos sugiriendo que los hombres sean idénticos a las mujeres o viceversa. Esta asimilación de "igualdad" con "identidad" nos lleva a pensar que sólo se puede ser humano bajo el modelo dominante, entonces, para que las mujeres se vuelvan plenamente humanas tienen que imitar o asemejarse lo más posible a los hombres. Esta idea no es acertada, sin embargo, nos ayuda a develar que la igualdad que se demanda

para las mujeres es mucho más compleja que la igualdad formal entendida en su sentido tradicional (Santa Cruz, 1992, p. 146) porque si apuntamos únicamente a reclamar una aparente neutralidad o uniformidad en las consideraciones legales, estaríamos presuponiendo una identidad sustantiva entre sexos, amén de invisibilizar la discriminación histórica y las desventajas estructurales que perjudican específicamente a las mujeres.

Por lo anterior, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer o Comité CEDAW explicó en su Recomendación General Núm. 25 que el objeto y fin general de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer es "la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer con miras a lograr la igualdad *de jure* y *de facto* entre el hombre y la mujer en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de ambos" (Comité CEDAW, 2004, párr. 4). Así, el Comité señaló que un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. En este sentido, apuntó que

[L]a Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer (Comité CEDAW 2004, párr. 8).

Esta perspectiva nos permite entender la igualdad como ausencia de discriminación en el goce de todos los derechos humanos. Entonces, no nada más basta con que se reconozca la igualdad entre hombres y mujeres en la ley sino que también es necesario que el Estado implemente acciones específicas y concretas para eliminar la discriminación real que experimentan las mujeres. Con esta premisa, la discriminación no sólo debe ser desterrada de la legislación sino también de las creencias y las costumbres de una sociedad (Facio, 2020, pp. 83-85).

En el caso concreto de México, podemos afirmar que contamos con un marco jurídico robusto en términos de la igualdad entre hombres y mujeres. Desde el 14 de noviembre de 1974 la Cámara de Diputados aprobó la reforma al artículo 4º constitucional que establece la igualdad de hombres y mujeres ante la ley (INAFED, 2019). Ese mismo año se dieron modificaciones importantes a la legislación civil, al eliminar porciones normativas que resultaban patentemente discriminatorias contra las mujeres, lo que ha sido interpretado como una contribución al Año Internacional de la Mujer de las Naciones Unidas, cuya reunión central tuvo lugar en el entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México) del 19 de junio al 2 de julio de 1975 (Barrancos, 2020, p. 64).

A partir de la década de 1990, las propuestas y soluciones ofrecidas por los grupos feministas que identificaron numerosos problemas derivados de las reglas de la sexualidad y el parentesco que terminaban subordinando a las mujeres se difundieron en diversos sectores y fueron legitimados por los acuerdos internacionales suscritos por el Estado mexicano representado por la Comisión Nacional Preparatoria para la participación de México en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995 (Tarrés, 2013, pp. 404-405).

De lo anterior,

[se buscó] aterrizar una agenda consensuada alrededor de los acuerdos de Beijing que priorizara la integración de mujeres en igualdad de condiciones en el desarrollo nacional por medio de leyes, nuevos organismos y políticas públicas dedicadas a las mujeres, que serían puestas en marcha por la administración pública (Tarrés, 2013, pp. 406).

Algo notable de esa época es que las iniciativas impulsadas por mujeres lograron afirmar la noción de ciudadanía partiendo de un discurso de derechos. De este modo, se volvía a enfatizar el papel del Estado en garantizar el bienestar social de las mujeres, quienes ya no se asumían como un grupo vulnerable, sino como protagonistas de los cambios democráticos (Tarrés, 2013, pp. 407).

La intervención política para visibilizar la agenda de igualdad de género fue avanzando poco a poco. Hoy en día, a pesar de la creación de tantos ordenamientos

e instituciones especializadas en la atención a problemáticas de género que sufren las mujeres y niñas en México y los grandes pasos que se han avanzado en torno a la consecución del respeto y reconocimiento de sus derechos humanos, puede advertirse un descontento palpable porque la sociedad virtualmente igualitaria que se ha intentado conseguir y cimentar dista mucho de lo que viven miles de ellas en la realidad.

En efecto, entre 2017 y 2020 la brecha salarial de género promedio en el país fue de 15%, es decir, por cada 100 pesos que percibieron los mexicanos, las mexicanas sólo ganamos 85 (IMCO, 2020); actualmente en México se asesinan en promedio a 11 mujeres todos los días, tan sólo en 2019 hubo 3,750 víctimas registradas (ONU Mujeres, 2020, p. 27). Igualmente, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, casi 5 millones de mujeres mayores de 18 años sufrieron algún tipo de violencia sexual durante el segundo semestre de 2021 (México Evalúa, 2022). Éstos son sólo algunos ejemplos de cómo aún no hemos alcanzado –ni por asomo– el ideal de una verdadera igualdad sustantiva que permita a las mujeres y las niñas mexicanas llegar a su máximo potencial individual.

Esta realidad nacional inspiró al equipo que entonces integraba la ponencia del ministro Arturo Zaldívar (en 2009) a impulsar, proteger y visibilizar los derechos de las mujeres. Así, desde el terreno de lo jurisdiccional se emitieron criterios fundamentales que siguen siendo referente en materia de igualdad sustantiva de género. Como ejemplo podemos enunciar la acción de inconstitucionalidad 45/2014 sobre paridad de género; el amparo directo en revisión 4811/2015 sobre el deber de todas las personas juzgadoras de impartir justicia con perspectiva de género, y el amparo directo en revisión 1754/2015 sobre doble jornada y brecha salarial.

## **2. Las políticas públicas del Poder Judicial Federal como herramienta para la igualdad sustantiva**

El compromiso con la igualdad sustantiva de género continuó cuando llegamos a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de

la Judicatura Federal en enero de 2019. En aquel momento, nuestras funciones y competencias eran otras, ahora el trabajo se debía enfocar principalmente en la elaboración de políticas públicas en favor de las mujeres que integraran las filas del Poder Judicial Federal, buscando también que dichas medidas tuvieran impactos positivos para todas y todos los mexicanos.

En primer lugar, elaboramos un diagnóstico de la integración por sexo del Poder Judicial de la Federación. Los resultados demostraron que numéricamente los puestos estaban distribuidos de manera virtualmente equitativa, es decir, aproximadamente 50% estaban ocupados por hombres y 50%, por mujeres. Sin embargo, al analizar específicamente la conformación por sexo en los altos cargos administrativos y jurisdiccionales nos dimos cuenta de que las cifras se disparaban drásticamente. Estos puestos estaban ocupados casi en 80% por hombres y tan sólo en 20% por mujeres.

Esta circunstancia evidenció la persistencia de patrones de desigualdad de género que implican una multiplicidad de problemáticas, tales como menor representación de mujeres en puestos de toma de decisiones, menos visibilidad para sus demandas y necesidades, una diferencia considerable en los sueldos que perciben hombres y mujeres, así como el reforzamiento de prejuicios y estereotipos de género que sólo asocian el rol de liderazgo con los hombres.

En atención a lo anterior, inmediatamente impulsamos de manera decisiva una serie de políticas y acciones encaminadas a proteger en serio los derechos de las mujeres en el Poder Judicial de la Federación. Estas iniciativas se centraron en tres ejes principales.

## 2.1. Medidas implementadas al inicio de la administración del ministro presidente Arturo Zaldívar

En términos generales, la paridad de género se define como una estrategia política que propone una distribución equilibrada de las posiciones de poder, de tal forma que las mujeres y los hombres estén representados en una proporción no inferior a 40% ni superior a 60% (Nuño, 2020, p. 176). Su objetivo es

reducir el impacto del conjunto de prácticas que constituyen el "techo de cristal" (Nuño, 2020, p. 176), que son las barreras sutiles, aparentemente invisibles, con las que se topan las mujeres al momento de acceder a puestos de responsabilidad y toma de decisiones. Estas barreras tienen su origen en los roles y estereotipos de género que asocian el liderazgo con los hombres y el cuidado del hogar con las mujeres (Fernández, 2020, p. 230).

En un Estado democrático, la paridad de género se relaciona estrechamente con el concepto de "ciudadanía", la cual supone "el disfrute de todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales por parte de todas y de todos" (Lubertino, 2021, p. 443). La profesora Ruth Rubio Marín explica que en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing "se acuñaron por primera vez a nivel internacional los principios de participación igualitaria de mujeres y hombres y de la composición equilibrada de género" (Rubio Marín, 2020, p. 9).

En este orden, en el Objetivo Estratégico G.1 de la Plataforma de Acción de Beijing se asentó que la igualdad de participación de la mujer y el hombre en la adopción de decisiones proporcionará un equilibrio que reflejará la composición real de la sociedad, lo cual es necesario para reforzar la democracia y procurar su correcto funcionamiento (ONU Mujeres, 1995, párr. 181). Asimismo, se indicó por primera vez que los gobiernos debían comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en la judicatura (ONU Mujeres, 1995, párr. 190).

Por otro lado, la Meta 5.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se refiere específicamente a "asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de decisiones en la vida política, económica y pública" (Naciones Unidas, 2022).

En el ámbito regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como la Convención de Belém do Pará, consagra en el inciso j de su artículo 4º el derecho de las mujeres a "tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones" (OEA, 1994).

Aunque estos instrumentos no son en sí vinculantes para el Estado mexicano, salvo la Convención de Belém do Pará,<sup>1</sup> inequívocamente dan cuenta de la manera en la que los derechos humanos han servido de apoyo a un cambio paradigmático en la concepción de la participación de las mujeres en las distintas esferas de poder, de manera que actualmente ésta se entiende no sólo como una cuestión de derechos sino como algo que incide directamente en la legitimidad democrática de un Estado (Rubio Marín, 2020, p. 2).

Entonces, esto involucra no sólo garantizar la igualdad de derechos sino también la igualdad de oportunidades, por lo cual el Estado tiene la obligación de adoptar medidas proactivas y correctivas para superar la discriminación y los obstáculos que enfrentan las mujeres y así asegurar su pleno disfrute de derechos y libertades (Rubio Marín, 2020, p. 2). Bajo esta tesitura, "la igualdad de oportunidades es una idea que entraña una mayor justicia social que la igualdad jurídica, porque propugna que un sistema es socialmente digno cuando todas las personas tienen las mismas posibilidades de acceder al bienestar social" (Lubertino, 2021, p. 444).

En lo que concierne a la administración e impartición de justicia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos explicó que en la región latinoamericana uno de los problemas más importantes en el contexto de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia es la falta de representatividad de los diversos sectores de la sociedad (OEA, 2013, párr. 66). Asimismo, señaló que "el progreso de las mujeres en el ámbito de las entidades de impartición de justicia es muy lento, heterogéneo y diverso, existiendo poca presencia de las mujeres en posiciones de toma de decisiones en los tribunales superiores y cortes constitucionales de los países americanos" (OEA, 2013, párr. 67).

Igualmente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su Recomendación general No. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia instó a los Estados parte a confrontar y eliminar los obstáculos a la participación

---

<sup>1</sup> Este ordenamiento entró en vigor para México el 12 de diciembre de 1998 y su decreto de promulgación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999.



de las mujeres como profesionales en todos los órganos y a todos los niveles de los sistemas de justicia y los proveedores de los servicios relacionados con la justicia. Igualmente, el Comité señaló la necesidad de tomar medidas para garantizar que las mujeres estén igualmente representadas en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley (Comité CEDAW, 2015, párr. 15).

Por otro lado, en su más reciente Informe sobre la participación de la mujer en la administración de justicia, el relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados de la ONU, Diego García-Sayán, señaló que

[U]n sistema judicial independiente, imparcial y comprometido con la igualdad de género es crucial para la vigencia de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, la inclusión de todas las voces en los asuntos de interés público y la erradicación de la violencia de género. Por ello, la representación equitativa de mujeres y hombres en el sistema de justicia es tanto un objetivo en sí mismo como una condición esencial para la protección equitativa y efectiva de los derechos humanos y la igualdad sustantiva (García-Sayán, 2021, párr.19).

De igual forma, consideró que en lo relativo al enfoque de género en el ámbito judicial no sólo es necesario impulsar políticas dirigidas a lograr condiciones igualitarias en el acceso y desempeño laboral, sino que también se requieren medidas para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a tribunales superiores para que se logre un progreso igualitario en la carrera judicial. Para ello, apuntó que es de suma importancia garantizar una conciliación de la vida laboral y familiar que haga compatible asumir mayores responsabilidades profesionales con las responsabilidades familiares (García-Sayán, 2021, párr. 90).

Bajo esa tesitura, es necesario aclarar que la paridad de género no es una acción afirmativa o una "medida especial de carácter temporal"<sup>2</sup> puesto que no sólo busca *acelerar* la entrada de más mujeres en espacios de toma de decisiones,

---

<sup>2</sup> De conformidad con la CEDAW, las medidas especiales de carácter temporal son un medio para hacer efectiva la igualdad *de facto* o sustantiva de la mujer y no una excepción a las normas de no discriminación o igualdad. Su finalidad es acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito. Sin embargo, una de las características principales de estas medidas es que no están pensadas para ser aplicadas de forma permanente, ya que se

sino que se pretende que sea una medida permanente para *mantener* una posición equilibrada de mujeres y hombres en posiciones de poder (Facio, 2020, p. 19).

Considerando este marco conceptual, al inicio de la presidencia del ministro Arturo Zaldívar se implementaron las siguientes medidas.

### *2.1.1. Paridad de género*

En 2019 se publicaron dos concursos de oposición inéditos dirigidos exclusivamente a mujeres; que concluyeron con el nombramiento de 25 nuevas juezas de distrito y 13 nuevas magistradas de circuito. El diseño de estos concursos fue realizado con perspectiva de género y se brindaron todas las facilidades a las participantes que manifestaran tener alguna discapacidad. Se determinó que en caso de empate se designaría a quien tuviera una condición de desigualdad o, en su defecto, se preferiría a la servidora pública que fuera jefa de familia (Poder Judicial de la Federación, 2019, p. 17). En el Instituto Federal de Defensoría Pública se emitió el primer concurso de ingreso al cargo de defensor público dirigido exclusivamente a mujeres (Poder Judicial de la Federación, 2020, p. 42).

### *2.1.2. Mejora del entorno laboral*

Uno de los temas que requería intervención con mayor urgencia era el del acoso y hostigamiento sexual. El concepto de acoso sexual (*sexual harassment*) empezó a extenderse en la década de 1970 gracias a las feministas estadounidenses que comenzaron a analizar sus experiencias con los hombres en el mundo laboral (Jordán, 2020, p. 21). Así, lograron darse cuenta de que si bien las experiencias con sus colegas o jefes parecían tener un tinte sexual, en realidad ocultaban un ejercicio de poder (Jordán, 2020, p. 21) en el cual el mensaje para ellas era claro: "No perteneces aquí y si quieres estar, hay que pagar un precio". Teóricas feministas como Catharine MacKinnon han señalado que el problema de acoso

---

conmina a los Estados a que atiendan de raíz las problemáticas que hicieron latente la necesidad de implementar dichas medidas (Comité CEDAW, 2008).

sexual no puede entenderse como un fenómeno aislado de las diferentes violencias de género. Por ello, no se puede propiamente asociar a situaciones individualizadas o circunstanciales, sino que debe interpretarse como un grave problema social (Jordán, 2020, p. 23).

El hostigamiento sexual incluye un comportamiento de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o de hecho. Este tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil (Comité CEDAW, 1992, párrs. 17-18).

Tomando en cuenta lo anterior, desde el inicio de 2019 se reforzaron las políticas institucionales relativas al combate al hostigamiento y acoso sexual. Para ello, se reestructuraron las áreas competentes para recibir las denuncias sobre este tipo de conductas, con el fin de tener a personal capacitado para dar el primer contacto a la víctima de manera mucho más calificada, que evitara revictimizar a las mujeres, al mismo tiempo que se lograra la adecuada integración de los expedientes de responsabilidad administrativa.

Por parte del Consejo de la Judicatura Federal se cuenta con la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual (UPCAS), que brinda: i) atención jurídica y psicológica de primer contacto, ii) asesoría y seguimiento, iii) ayuda en la presentación de denuncias de responsabilidad administrativa y en la solicitud de medidas cautelares y de protección en el procedimiento disciplinario, iv) acompañamiento ante las instancias de investigación y v) substanciación en materia disciplinaria y, en su caso, laboral (Consejo de la Judicatura Federal, 2020).

De igual forma, en 2019 el Consejo de la Judicatura Federal aprobó medidas para equilibrar los beneficios otorgados a los servidores públicos, para que aquellos que sean padres gozaran de un día de asueto por el Día del Padre (Poder Judicial de la Federación, 2019, p. 18).

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció que cuando ambos padres laboren en el Alto Tribunal y por enfermedad su hija o hijo no pueda

asistir al Centro de Desarrollo Infantil, los padres tendrían en la primera ocasión derecho a elegir cuál de los dos accederá a la licencia y medidas de apoyo para atender la contingencia, pero que en la segunda enfermedad del menor el progenitor que no hubiese atendido la licencia para la primera enfermedad sería el encargado de asumir la ausencia para el cuidado (Poder Judicial de la Federación, 2019, p. 19).

Aquellas mujeres que resultaron vencedoras de los primeros concursos exclusivos y paritarios fueron adscritas en lugares de su preferencia —o los más cercanos— para combatir barreras estructurales que impiden a las mujeres conciliar su función jurisdiccional con labores de cuidado en sus hogares.

### *2.1.3. Impartición de justicia con perspectiva de género*

Tanto en 2019 como en 2020 se llevaron a cabo múltiples campañas de difusión y sensibilización sobre los derechos humanos de las mujeres y las personas de la diversidad sexo-genérica, así como de la importancia de juzgar con perspectiva de género.

Igualmente, en 2020 se publicó la versión actualizada del *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, el cual recoge los avances que se han dado en la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la evolución de los estándares de derechos humanos en materia de género. Asimismo, un aspecto novedoso de este instrumento reside en que se proporciona una base conceptual mínima para comprender las cuestiones básicas sobre la categoría de género y el método de juzgar con perspectiva de género (SCJN, 2020, p. XVII).

## **3. La reforma judicial de 2021, salvaguarda de la igualdad sustantiva de género**

El compromiso del ministro presidente y de su equipo de trabajo con la agenda de igualdad de género nos hizo buscar la manera de blindar los buenos resultados obtenidos frente a posibles embates de las siguientes administraciones

del Poder Judicial federal. Así, la búsqueda de la igualdad sustantiva de género, el combate a la corrupción y al nepotismo, el replanteamiento de la Defensoría Pública Federal y la nueva estrategia de formación judicial fueron el impulso para buscar y lograr la reforma judicial de 2021.

La desigualdad estructural que sufren las mujeres no sólo en nuestro país sino en todo el mundo es un problema por demás complejo que se debe solucionar de fondo y desde varios frentes. De ahí que la agenda de igualdad de género sea un eje transversal de la reforma y se constituya, además, como uno de los pilares más importantes de ésta. Con orgullo podemos afirmar que es el rubro en el que hemos obtenido más y mejores resultados a corto plazo.

Los ejes torales en materia de igualdad sustantiva de género, de la reforma judicial 2021 y su normativa secundaria se describen en los siguientes apartados.

### 3.1. Paridad de género en la judicatura

#### 3.1.1 Paridad constitucional

En nuestro país, la paridad de género se erige como un principio constitucional aplicable a todos los órdenes de gobierno. Primeramente, en la reforma del 10 de junio de 2014 se incorporó al artículo 41 constitucional la obligación de los partidos políticos de garantizar "la paridad de los géneros" en candidaturas a puestos de representación popular federales y locales. Este concepto fue interpretado de manera expansiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 45/2014 se entendió que el principio de paridad en el sistema jurídico debía tener un efecto útil, lo cual debía traducirse en candidaturas efectivas y reflejarse en la integración de los órganos legislativos (Zaldívar, 2022, pp. 205-210. Posteriormente, en mayo de 2019 se aprobó en el Senado de la República el proyecto de decreto por el que se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución General, la minuta fue enviada a la Cámara de Diputados para su proceso, aprobándose finalmente con 445 votos (CELIG CCMX, 2019, p. 1). En este sentido, se estableció "la obligatoriedad constitucional de observar el

principio de paridad en la integración de los Poderes de la Unión" (Cámara de Diputados LXV Legislatura, 2019).

Dicha reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019,<sup>3</sup> y para el Poder Judicial esto implicó la adición de un octavo párrafo al artículo 94 constitucional para señalar que "La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género". Aunado a lo anterior, en la reforma se utilizó lenguaje incluyente en el tercer párrafo de dicho precepto para denotar que "La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once *integrantes, Ministras* y Ministros, y funcionará en Pleno o en Salas." (Secretaría de Gobernación, 2019). Recordemos que en la redacción anterior del artículo 94 sólo se apuntaba que "La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once *Ministros* y funcionará en Pleno o en Salas" (Vázquez Correa, 2019, p. 7).

La exigencia constitucional de paridad de género se afianzó en la reforma judicial de 2021, al agregar en el artículo 100 constitucional la paridad de género como principio rector de la carrera judicial, al igual que los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia (Secretaría de Gobernación, 2021). Lo anterior, en consonancia con la ya mencionada reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019 (Poder Judicial de la Federación, 2021, p. 7).

### 3.1.2. *Paridad en las leyes que emanan de la reforma judicial*

De igual forma, en la nueva Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación se incorpora la paridad de género como principio rector de la carrera judicial. En este orden, la fracción VII del artículo 7 define la paridad de género como "[la] generación de condiciones orientadas a consolidar, de manera progresiva y gradual, una composición igualitaria entre hombres y mujeres en las

---

<sup>3</sup> Esta reforma se conoce coloquialmente como la reforma "Paridad en todo".

distintas etapas y procesos que comprende la Carrera Judicial" (Secretaría de Gobernación, 2021).

De la mano con lo anterior, el artículo 8 de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación establece que

[e]l Poder Judicial de la Federación incorporará la perspectiva de género, de forma transversal, progresiva, y equitativa en el desarrollo de la Carrera Judicial, a fin de garantizar a mujeres y hombres el ejercicio y goce de sus derechos humanos, con un enfoque de igualdad sustantiva y velará por que los órganos a su cargo así lo hagan (Cámara de Diputados, 7 de junio 2021).

Uno de los aspectos más importantes de este ordenamiento es que la paridad de género se establece como uno de los criterios de desempate en los concursos de oposición (Cámara de Diputados, 7 de junio 2021).

Ahora bien, desde antes de la reforma judicial de 2021 se emitió la Circular 2/2021 del Consejo de la Judicatura en la cual se dio respuesta a algunas consultas relativas al alcance del mandato de paridad de género derivadas de la entrada en vigor del Acuerdo General que implementa el Plan Integral de Combate al Nepotismo; y fortalece el funcionamiento del Instituto de la Judicatura como Escuela Judicial. En este sentido, se apuntó que

[M]edidas como la de paridad de género establecida en el [AG], buscan remediar una situación de desigualdad histórica y estructural que se ha proyectado en un claro desequilibrio en las oportunidades de acceder a cargos públicos, especialmente a los de mayor jerarquía, en perjuicio de las mujeres. Aquí es importante puntualizar que, si bien existen algunos órganos jurisdiccionales en los que laboran más mujeres que hombres o en los que ello ocurre en plazas de cierto nivel, lo cierto es que esto dista de ser una generalidad dentro del [PJF] (DOF, 2021).

Por otro lado, en la normativa institucional se ha señalado que los concursos internos de oposición dirigidos exclusivamente a mujeres para acceder a los cargos de jueza de distrito y magistrada de circuito son una medida correctiva de una situación de desigualdad que tiene como finalidad fomentar el absoluto

respeto de los derechos de las mujeres en un plano de igualdad respecto de los hombres. Así, se asentó que

estos concursos buscan promover y facilitar la participación de las mujeres en los procesos de selección, a fin de lograr incrementar su número en cargos de alta responsabilidad en nuestro país, lo que es acorde con el espíritu de la reciente reforma Constitucional en materia de paridad de género, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del 2019.<sup>4</sup>

Finalmente, es necesario destacar que la paridad de género debe entenderse como un *medio*, no como un *fin*. Es decir, debe estar inscrita en una concepción integral de democracia que no agota ni resuelve por sí sola la lucha por la igualdad (Nuño, 2020, p. 178). Por ello, es imprescindible que su adelanto se acompañe de otras acciones encaminadas a cerrar las brechas de género.

## 3.2. Mejora del entorno laboral

### 3.2.1. *Combate al acoso y hostigamiento sexual*

Para la reforma judicial de 2021 se tomó nota de este tipo de violencia y por ello se mejoraron los procesos para combatirla: ahora son más amigables para las víctimas y se busca resolverlos mediante medidas de justicia restaurativa. Por ejemplo, la fracción XIII del artículo 110 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece como causa de responsabilidad administrativa el acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica, o aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral, sin el consentimiento de ésta. Esto, sin que deba acreditarse el elemento de "que atente contra la dignidad" de la víctima, con lo cual se pretende facilitar la sanción de ese tipo de conductas (Poder Judicial de la Federación, 2020, p. 10).

---

<sup>4</sup> Véanse los considerandos séptimos del ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Magistrada de Circuito, mediante concursos internos de oposición, y el ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el Procedimiento y Lineamientos Generales para acceder al cargo de Juezas de Distrito, mediante concursos internos de oposición.



Igualmente, el artículo 112 del citado ordenamiento señala que en el procedimiento disciplinario de responsabilidad administrativa "la perspectiva de género será transversal desde la investigación y hasta la resolución final de los asuntos, buscando que los procesos estén dotados de una dimensión restaurativa en aquellos casos y conforme a los criterios que al respecto definan los acuerdos generales." (Cámara de Diputados, 7 de junio 2021).

Por otro lado, cabe mencionar que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Consejo de la Judicatura Federal cuentan con áreas especializadas encargadas de la prevención, atención y erradicación del acoso sexual y cualquier otra forma de violencia sexual y de género dentro de la institución. También es importante mencionar que en las labores de las áreas competentes designadas para la atención y prevención de casos de acoso sexual y de cualquier otra forma de violencia sexual y de género se implementan los enfoques transversales de justicia restaurativa e interseccionalidad.

### 3.2.1.1. Mecanismo integral de prevención, atención y erradicación del acoso sexual y cualquier otra forma de violencia sexual y de género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual (UPCAS)

A partir de septiembre de 2021<sup>5</sup> se reformaron las atribuciones de distintas áreas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Unidad General de Igualdad de Género y la Dirección General de Responsabilidades Administrativas y de Registro Patrimonial, entre otras, para procurar principalmente i) la orientación, acompañamiento y atención a las personas afectadas por acoso sexual u otras formas de violencia de género; ii) la prevención de este tipo de prácticas, y iii) la implementación de un enfoque de justicia restaurativa centrado en las personas afectadas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Mediante la entrada en vigor del Acuerdo General de Administración IX/2021, por el que se emiten las directrices del mecanismo integral para prevenir, atender y erradicar el acoso sexual y cualquier otra forma de violencia sexual y de género.

<sup>6</sup> Esto en lo que concierne específicamente a la Unidad General de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Del 3 de septiembre al 31 de mayo de 2022 se han atendido 17 casos en primer contacto, se han realizado 34 sesiones de acompañamiento jurídico, se han desarrollado 37 sesiones de atención y seguimiento psicológico y se han realizado 5 actividades de integración comunitaria en distintas áreas del Alto Tribunal. Igualmente, se han emprendido importantes acciones de capacitación. Por ejemplo, de enero a mayo de 2022 se realizó un curso de 98 horas para capacitar al personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargado de atender, investigar y substanciar los casos de acoso sexual y cualquier otra forma de violencia sexual o de género.<sup>7</sup>

Por su parte, en el Consejo de la Judicatura Federal desde la creación de la UPCAS se ha tenido conocimiento de 239 casos de su competencia.<sup>8</sup> Durante 2020 tuvo conocimiento de 50 casos; en 2021, de 143. De lo anterior se concluye que tan sólo en un año existió un aumento 286% de casos de violencia sexual o de género de los que tuvo conocimiento la UPCAS.<sup>9</sup>

A consideración de la propia UPCAS, el aumento de casos de 2020 a 2021 de los que ha tenido conocimiento es consecuencia de la buena recepción por parte de personas trabajadoras del Consejo de la Judicatura Federal, probables víctimas de violencia, respecto a la implementación de una unidad especializada para la atención y prevención de la violencia de género. Cabe destacar que algunas de las personas a quienes la UPCAS ha acompañado han manifestado expresamente que las políticas implementadas por el ministro presidente Arturo Zaldívar, entre éstas la creación de la UPCAS, han fortalecido la cultura de la denuncia al generar mayor confianza en la institución para la prevención, atención y sanción de estas violencias.

---

<sup>7</sup> Esta información fue solicitada a la Unidad General de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>8</sup> Cabe precisar que la UPCAS únicamente conoce el número de casos en los que las autoridades le han dado vista o en los que las probables víctimas se acercan directamente a solicitar atención y acompañamiento. Las instancias competentes para la recepción de denuncias son la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, la Contraloría del Poder Judicial de la Federal y la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas. Dichas instancias conocen el número de denuncias que se han recibido históricamente por conductas de violencia sexual y de género.

<sup>9</sup> Esta información fue solicitada a la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual del Consejo de la Judicatura Federal.

### 3.2.2. Adscripciones preferentes

De igual forma, cabe resaltar que el artículo 118 de la Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la carrera judicial y Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial se estableció que en lo relativo a la adscripción de magistrados, magistradas, jueces y juezas de distrito, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal

podrá considerar de forma preferente para la asignación de adscripciones a personas con discapacidad y a jefas y jefes de familia que, en adición a la función jurisdiccional, realicen en el ámbito familiar labores de cuidado a hijos o hijas menores de edad o personas que requieran cuidados especiales (Consejo de la Judicatura Federal, 2021).

Esto cobra especial relevancia, ya que se ha demostrado reiteradamente que uno de los principales obstáculos para la promoción de las mujeres son las cargas familiares, debido a que las mujeres son quienes generalmente asumen la crianza de los hijos e hijas, el cuidado familiar y las labores domésticas y quienes solicitan licencias de maternidad. Esto las coloca en una situación de desventaja que les dificulta retomar su labor judicial y alcanzar posiciones de mayor jerarquía en la judicatura (García-Sayán, 2021, párr. 48).

Adicionalmente, se destaca que la adscripción preferente no exclusiva de las mujeres, pues también es un elemento para considerar para aquellos hombres, jefes de familia que, en adición a las funciones jurisdiccionales, realicen destacadamente labores de cuidado. Esta medida demuestra que lejos de querer reafirmar estereotipos, la administración actual del Poder Judicial de la Federación motiva a que los hombres se involucren cada vez más y de mejor manera con las labores no remuneradas del hogar, entre las cuales se encuentra la crianza de los menores de edad o cuidado de personas con requerimientos especiales.

### 3.3. Capacitaciones en materia de perspectiva de género

Uno de los aspectos más vanguardistas de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación es que en su artículo 33 se contempla la "Igualdad y perspectiva de género" como uno de los aspectos que deben tomarse en cuenta en el Programa de Formación y Desarrollo Profesional, el cual está basado en

esquemas de capacitación y formación permanentes. Esta acción es indudablemente un esfuerzo valioso, ya que a partir de ella se pueden corregir los efectos de los estereotipos y prejuicios de género arraigados en los sistemas judiciales, así como seguir revisando la aparente neutralidad en la aplicación de la ley.

Asimismo, dentro de las capacitaciones de la Escuela Federal de Formación Judicial se prevé el desarrollo de los siguientes cursos de capacitación.

### *3.3.1. Curso de formación sobre igualdad de género*

Este curso se desarrollará en colaboración con la Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad de Género y Asuntos Internacionales del Consejo. Se abordarán temas sobre la igualdad de género e impartición de justicia con perspectiva de género. Será obligatorio para todas las personas servidoras públicas con cargos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.<sup>10</sup>

### *3.3.2. Curso para generar espacios libres de violencia*

La Escuela Federal de Formación Judicial, en colaboración con la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual, impartirá este curso en el que se abordarán los mecanismos para evitar el acoso sexual, el hostigamiento sexual y cualquier otro tipo de violencia sexual y de género en el espacio de trabajo del Poder Judicial de la Federación. Este curso será autogestivo y obligatorio para todas las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación.<sup>11</sup>

## **4. Otras medidas en favor de la igualdad sustantiva, emitidas en el espíritu de la reforma judicial de 2021**

Por último, después de la reforma judicial de 2021 el compromiso con la igualdad de género se ha mantenido firme, incluso demostrando que bajo el cobijo

---

<sup>10</sup> Véase artículo 88 de la Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la carrera judicial y Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial.

<sup>11</sup> Véase el artículo 89 de la Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la carrera judicial y Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial.

de la Constitución y de las leyes secundarias se pueden implementar medidas innovadoras para seguir empujando los derechos de las mujeres hasta que, en palabras del propio ministro arturo Zaldívar, la cancha esté pareja y no existan más techos de cristal ni pisos pegajosos.

En esta lógica se implementaron las siguientes políticas públicas sin precedentes en la historia del Poder Judicial Federal.

#### 4.1. Licencias de paternidad

La agenda paritaria en un Estado democrático, tanto conceptualmente como en términos prácticos, reclama la deconstrucción de los roles de género en la esfera privada. El caso paradigmático de esto es la distribución de los roles de cuidado dentro de la familia. En este sentido, no sólo debemos pugnar por que más mujeres derriben barreras e incursionen en el ámbito público, sino que también debemos lograr la incorporación de los hombres en las esferas tradicionalmente concebidas como femeninas (Rubio Marín, 2020, p. 9).

En la mayoría de las parejas heterosexuales se observa una división del trabajo determinada por el género, en la cual las mujeres asumen la mayor carga del trabajo no remunerado, es decir, el trabajo doméstico<sup>12</sup> y de cuidados<sup>13</sup>. Incluso cuando la relación de una pareja era más o menos igualitaria antes de tener hijos o hijas, frecuentemente se desarrolla una dinámica de encargada/ayudante cuando entra un nuevo bebé a la ecuación. Así, las madres se convierten en las principales responsables de las labores de cuidado de sus bebés y los hombres asumen el papel de "ayudantes" cuando se los piden (Rehel, 2014, p. 111).

<sup>12</sup> Es "el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos". Consiste en "el conjunto de actividades encaminadas a la reproducción cotidiana y cuya sede de producción es el hogar". En éste podemos encontrar las actividades vinculadas con la elaboración y abastecimiento de alimentos; limpieza y mantenimiento del hogar y los enseres domésticos; el cuidado y atención de los infantes, personas adultas mayores o personas con diversidades funcionales; el mantenimiento de las zonas exteriores e interiores de la casa, etc.

<sup>13</sup> Comprende "las actividades de cuidado directo, personal y relacional (como dar de comer a un bebé o cónyuge enfermo) y las actividades de cuidado indirecto (como cocinar y limpiar)". Según datos de la Organización Internacional del Trabajo, las mujeres realizan 76.2% de todo el trabajo no remunerado en el mundo y le dedican 3.2 veces más tiempo a estas actividades que los hombres.

Es importante mencionar que los días, semanas o meses que las nuevas mamás pasan con sus recién nacidos, frecuentemente en ausencia de otros adultos y sin cargas laborales, es cuando se desarrolla lo que coloquialmente se conoce como "el instinto maternal". Durante este periodo inicial, las mujeres cultivan un sentido de responsabilidad que se deriva de saberse las principales proveedoras de cuidados de sus hijos e hijas y de aprender a interpretar señales de sus bebés, así como sus necesidades y patrones de sueño y alimentación, por ejemplo. Por otro lado, los padres por regla general no cuentan con el tiempo o las facilidades para experimentar esta etapa. Este lapso es muy importante, ya que se establecen pautas y prácticas de crianza que son difíciles de deshacer y más aun de discernir en la medida en que se naturalizan con el paso del tiempo (Rehel, 2014, p. 112).

Se ha demostrado que cuando los padres se toman un tiempo de licencia después de la llegada de un nuevo integrante a la familia se insertan en las realidades diarias de la responsabilidad y la crianza activa en igual medida que las madres (Rehel, 2014, p. 112). Así, cuando los padres y las madres comparten de manera equilibrada las labores de crianza desde el inicio, los hombres desarrollan mayor confianza y mejoran sus habilidades relacionadas con la paternidad, lo cual lleva a una significativamente mayor participación paternal.

El acceso a las licencias de paternidad también es importante porque pasar tiempo con los hijos e hijas desde su llegada a la familia es beneficioso tanto para los padres como para los niños y las niñas. Involucrarse en el cuidado y realizar actividades apropiadas para el desarrollo infantil (por ejemplo, leer cuentos o jugar) mejora su desarrollo psicosocial, el apego con sus padres y madres y contribuye a una mejor salud, menos problemas de comportamiento y resultados educativos más positivos.

Igualmente, el mayor involucramiento de los padres en las labores de cuidado infantil y otros trabajos no remunerados en el hogar puede apoyar la lactancia materna y reducir la depresión posparto, lo cual a su vez beneficia la salud infantil (UNICEF, 2019, p. 2).

En este punto también cobra importancia el concepto de *corresponsabilidad*, que se refiere a "cuidar en igualdad, o bien, hacerse cargo por igual en la relación de pareja de las necesidades de cuidado y de bienestar de las personas del entorno familiar de forma equilibrada" (Marrades, 2020, p. 54). La corresponsabilidad es un elemento imprescindible para la consecución de la igualdad real y efectiva (Marrades, 2020, p. 55).

Uno de los principales obstáculos para la consecución de la igualdad de género en las familias es la organización de la vida laboral. Esto porque muchos padres y madres tienen que escoger entre el trabajo y la vida familiar. Entonces, incluso si un padre quiere involucrarse en mayor medida en la crianza de sus hijos e hijas, ese anhelo se ve limitado por la falta de disposiciones para el efecto por parte de sus empleadores (Johansson, 2018, p. 166).

En el derecho internacional de los derechos humanos, primeramente, podemos observar que en el párrafo decimocuarto del preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se indica que "para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia". Por su parte, el artículo 7 del Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares de la Organización Internacional del Trabajo señala que

Deberán tomarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales, incluyendo medidas en el campo de la orientación y de la formación profesionales, para que los trabajadores con responsabilidades familiares puedan integrarse y permanecer en la fuerza de trabajo, así como reintegrarse a ella tras una ausencia debida a dichas responsabilidades (OIT, 1981).

En la legislación federal, las licencias de paternidad se encuentran contempladas en la fracción XXVII Bis del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, que señala: "Artículo 132.- Son obligaciones de los patrones: [...] XXVII Bis. Otorgar permiso de paternidad de cinco días laborables con goce de sueldo, a los hombres trabajadores, por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante;"

El otorgamiento de licencias de paternidad busca incrementar la participación de los padres en las labores de crianza y desdibujar las restricciones impuestas por los roles de género tradicionales de las familias, pues si este tipo de licencias sólo están disponibles para las nuevas madres, indudablemente se refuerza la imagen estereotípica de las mujeres como cuidadoras y los hombres como proveedores (Heymman et. al., 2017, p. 7). Además, si los hombres son capaces en igual medida de tomarse un tiempo para cuidar de sus nuevos hijos e hijas que sus parejas, a la larga también propiciaría una reducción significativa en los niveles de discriminación que las mujeres enfrentan en el ámbito laboral (Farré, 2016, p. 48).

En este sentido, además de realizar actividades reproductivas que frecuentemente son invisibilizadas y no reconocidas como trabajo, las mujeres continúan siendo víctimas de una serie de prejuicios que les impiden acceder a los mismos salarios, prestaciones y seguridad laboral que los hombres (Horbath y Gracia, 2014, p. 469).

Una práctica discriminatoria que se da con bastante frecuencia y que contribuye a la segregación por género del sector laboral es precisamente el despido injustificado de las mujeres cuando se embarazan o durante el periodo de lactancia y primera infancia de sus hijos e hijas. Se ha observado que generalmente las mujeres empleadas embarazadas son percibidas en el ámbito laboral como menos competentes y comprometidas con su trabajo. Así, los empleadores tienden a ver a las trabajadoras embarazadas como un elemento que se aleja de los ideales de un buen trabajador, es decir, que sean resolutamente comprometidas, flexibles, únicamente enfocadas en su trabajo y libres de las cargas que implica la crianza de los hijos e hijas. Es evidente que este tipo de visiones exponen una antigua visión patriarcal de que las mujeres no pueden ser buenas madres al mismo tiempo que buenas trabajadoras (Horbath y Gracia, 2014, p. 486).

Finalmente, pero no menos importante, cabe señalar que en nuestro país los cambios demográficos y sociales en décadas recientes han propiciado una transformación de la composición familiar tradicional. En el imaginario social mexicano ya no existe solamente la familia biparental constituida por dos personas de



sexos opuestos e hijos e hijas. Conforme las familias se reconfiguran podemos ver que no existe un modelo de familia único, sino que hay una diversidad de modelos que abarcan las familias monoparentales, familias compuestas, familias lesbomaternales y familias homoparentales (Galindo Vilchis, 2019, p. 27), etc.

De igual forma, también hay que recordar que la llegada de nuevos o nuevas integrantes a la familia también puede darse por técnicas de reproducción asistida, tales como la gestación subrogada, por lo cual el otorgamiento de licencias parentales también debe tomar nota de esa circunstancia. Igual es el caso de las licencias por adopción, porque los nuevos padres y madres tienen derecho a pasar tiempo con sus hijos e hijas y poder crear lazos de unión familiar. Entonces, desde nuestras instituciones no podemos ser indiferentes a estas realidades para atender las necesidades y respetar los derechos de todas y todos los integrantes de cada familia, independientemente de cuál sea su composición.

Ahora bien, a partir de septiembre de 2021, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Consejo de la Judicatura Federal contemplan el otorgamiento de licencias de paternidad y adopción a favor de las personas servidoras públicas de estas instituciones, convirtiéndose en las primeras en América Latina en adoptar una acción de esta naturaleza.

#### *4.1.1. Licencias en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

En el Acuerdo de Administración X/2021 de la Suprema Corte que propone esta medida se explicó que la equiparación del tiempo de las licencias de paternidad con las de maternidad, por una parte, "permite eliminar el estereotipo de género en torno a que las labores de cuidado infantil corresponden a las mujeres" al favorecer la participación de los hombres en la crianza de sus hijas e hijos, y, por otra parte, reduce

[l]a discriminación en contra [de las mujeres] en el centro de trabajo, específicamente, en su contratación o nombramiento; generación de oportunidades de crecimiento y en la consecuente reducción de brecha salarial, al homologar la posibilidad de que madres y padres trabajadores disfruten de noventa días naturales para el cuidado de la infancia".

Lo anterior, en tanto las licencias de paternidad "desincentivan a los empleadores a anteponer la contratación de hombres ante la carga que implica la licencia de maternidad por los noventa días, cuando exclusivamente se otorga esa clase de permiso a las mujeres (SCJN, 2019).

Por ello, se determinó equiparar para las personas servidoras públicas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el periodo establecido para las licencias de paternidad con el periodo de 90 días con goce de sueldo que comprenden las licencias de maternidad (SCJN, 2019).

Asimismo, se señaló que para hacer posible el derecho de igualdad de todas las familias, incluidas las homoparentales, y en congruencia con el interés superior de la niñez consistente en facilitar que disfruten del mismo tiempo con sus adoptantes, las personas trabajadoras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también gozarán de licencia por adopción de un infante, incluyendo para tales efectos la derivada por gestación subrogada, por un periodo de 90 días (SCJN, 2019).

#### *4.1.2 Licencias del Consejo de la Judicatura Federal*

Por su parte, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante el Acuerdo General del Pleno de 29 de septiembre de 2021, señaló que la homologación del periodo que comprenden las licencias de paternidad con las licencias de maternidad busca contribuir a la igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer en dos dimensiones.

En primer lugar, señala que dicha medida funge

como política para conciliar la vida personal, familiar y laboral, que cuestiona la distinción "biologicista" por excelencia y que ha reservado a las mujeres la totalidad o primacía en los roles de cuidado familiar, asignando un nuevo significado social y cultural al papel de los padres dentro de los hogares como personas con el derecho y la obligación de asumir responsabilidades familiares, conscientes de la necesidad de involucrarse en la crianza de sus hijas e hijos, lo que contribuye a eliminar los estereo-

tipos de género en torno a que las labores de cuidado infantil (Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, 2021).

En segundo lugar establece que

promueve la igualdad de oportunidades laborales o profesionales para las mujeres, al reducir la discriminación en su contra en el lugar de trabajo, específicamente, en la contratación y en la generación de oportunidades de crecimiento, al equiparar la posibilidad de que tanto hombres como mujeres disfruten de 12 semanas para el cuidado de la infancia (Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, 2021).

Por lo anterior, se determinó que la licencia de paternidad para las personas servidoras públicas del Consejo de la Judicatura Federal sería de 90 días con goce de sueldo.

Asimismo, se señaló que "para hacer realidad el derecho a la igualdad de todas las personas y familias, incluidas las homoparentales, y de conformidad con el interés superior de la niñez, al permitir que las niñas y niños en ese contexto puedan gozar del mismo tiempo con sus adoptantes", las personas trabajadoras del Consejo de la Judicatura Federal también gozarán de licencia por adopción de un infante por un periodo de 90 días (Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, 2021).

Después del anuncio del ministro Arturo Zaldívar sobre la ampliación de las licencias de paternidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Consejo de la Judicatura Federal se han promovido y retomado múltiples iniciativas tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores que, en esencia, buscan modificar la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, a fin de aumentar el periodo previsto para este beneficio. Si bien las propuestas no son homogéneas, pues el número de días planteados es distinto, parten de la idea de que la normativa actual ya no satisface las necesidades de las familias mexicanas y, por tanto, representan una gran oportunidad para lograr avances en su beneficio.

## 4.2. Programa de Lactancia Digna en el Consejo de la Judicatura Federal

Para muchas mujeres y personas lactantes, continuar con la lactancia de sus hijos o hijas después de regresar al trabajo es todo un reto. Los beneficios de amamantar a niños y niñas durante sus primeros 6 a 12 meses de vida están ampliamente comprobados, sin embargo, muchas mujeres y personas lactantes abandonan este proceso —o llegan a renunciar a sus empleos— porque no cuentan con las condiciones necesarias para hacerlo en sus centros laborales. Esto puede traducirse en obstáculos relacionados con el tiempo que se requiere para amamantar o extraer la leche, o bien por la falta de adecuación de espacios para hacerlo en condiciones cómodas, sanitarias y seguras (Wyatt, 2002, p. 61).

La lactancia constituye un tema de derechos humanos tanto para las mujeres y personas lactantes como para sus hijos e hijas. En el caso de las mujeres y personas lactantes, esto se relaciona con sus derechos a recibir información fidedigna e imparcial para tomar una decisión informada acerca de la lactancia, a tener acceso a servicios de salud sexual y reproductiva integrales y de buena calidad y a contar con una adecuada protección maternal en sus espacios de trabajo (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2016).

En este sentido, la CEDAW establece en su artículo 12.2 la obligación de los Estados parte de garantizar a las mujeres los servicios apropiados relacionados con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto y de asegurarles una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (Consejo de la Judicatura Federal, 2021). Igualmente, el artículo 10 del Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo señala que "La mujer tiene derecho a una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hijo" (OIT, 2000). Este mismo instrumento prescribe en su artículo 8 que los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo (OIT, 2000). Del mismo modo, en la Declaración sobre la Protección, Promoción y

Apoyo de la Lactancia Materna, mejor conocida como la Declaración de Innocenti, se apuntó que "deben de ser eliminados todos los obstáculos a la lactancia materna dentro del sistema de salud, del lugar de trabajo y de la comunidad" (UNICEF, 1990).

Por otro lado, la lactancia materna también se relaciona con los derechos de las niñas y los niños a la vida, la supervivencia, al más alto nivel de salud y a recibir alimentos nutritivos, previstos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2016). La evidencia científica ha demostrado que la lactancia ayuda a que los niños y las niñas sobrevivan y se desarrollen, ya que la leche materna contiene anticuerpos que los protegen de enfermedades infecciosas comunes en la infancia. De acuerdo con la revista científica *The Lancet*, promover la lactancia materna universalmente podría salvar alrededor de 820,000 vidas infantiles al año. Asimismo, se calcula que la lactancia materna previene aproximadamente 20,000 muertes por cáncer de mama cada año (The Partnership for Maternal, Newborn & Child Health, 2016).

Sobre este importante tema, la Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad de Género y Asuntos Internacionales del Consejo de la Judicatura Federal impulsó el programa Lactancia Digna. Éste toma nota de que

[...] la lactancia materna en el trabajo es una medida afirmativa que contribuye a la igualdad de oportunidades, para que las mujeres y personas lactantes no se vean en la necesidad de abandonar, descuidar o renunciar a su empleo mientras que sus hijas e hijos recién nacidos/as acceden a la mejor forma de nutrición para su desarrollo en los primeros meses de vida, la leche materna (Consejo de la Judicatura Federal, 2022).

Por ello, se estableció que

Todas las mujeres o personas lactantes tendrán derecho a gozar de descansos para lactar hasta que la o el recién nacida/o cumpla los seis meses de edad, y podrán optar por solicitar la continuidad del permiso de lactancia como alimentación complementaria en caso de que así lo requieran hasta los dos años de edad de sus hijas e hijos. El tiempo de descanso para ejercer la lactancia será otorgado en los términos de lo señalado por

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado<sup>14</sup>; es decir, dos periodos durante el día, de media hora cada uno. Las mujeres o personas lactantes podrán decidir cómo aplicar su derecho, sea en dos periodos de media hora o bien de una hora durante la jornada laboral, pudiendo optar por entrar una hora más tarde, salir una hora más temprano o ampliar su horario de comida<sup>15</sup> (Consejo de la Judicatura Federal, 2022).

De la mano con lo anterior, como parte del programa Lactancia Digna, el Consejo de la Judicatura Federal habilitó 126 salas de lactancia en las 32 entidades federativas del país para la extracción y almacenamiento de la leche materna. El número de salas se incrementará progresivamente conforme a las necesidades del servicio. El uso de las salas puede extenderse más allá de dos años, ya que la duración del periodo de lactancia es decisión de la persona que amamanta (Dirección de General de Comunicación Social y Vocería, 2021).

## 5. Conclusiones

En definitiva, podemos comprobar que la consecución de la igualdad de género sustantiva no se logra con una sola iniciativa y tampoco bastan las buenas intenciones. Es necesario implementar acciones contundentes que busquen alcanzar un cambio verdadero y que consigan penetrar los resquicios más profundos en los que se alojan los prejuicios y estereotipos de género más arraigados. No se trata de cerrarle la puerta a los hombres, sino de abrirle la puerta a las mujeres para lograr una verdadera democratización de la justicia, lo cual indiscutiblemente nos beneficiará a todas y todos.

Si algo ha demostrado la administración del ministro presidente Arturo Zaldívar es precisamente su compromiso inquebrantable con la igualdad de género y el

---

<sup>14</sup> "Artículo 28.- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad."

<sup>15</sup> Véase el artículo 236 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo.

respeto y promoción de los derechos humanos de las mujeres y niñas mexicanas. Por esa razón, todas sus acciones encaminadas a promover la igualdad de género en el Poder Judicial de la Federación se inscriben no sólo como acciones afirmativas sino como reformas normativas importantes que afianzan la permanencia y estabilidad de este legado. No se trata nada más de cifras o de discursos, se trata de que esta voluntad se vea concretada en resultados.

Todas las medidas y políticas que se mencionaron ya comenzaron a generar cambios positivos en el Poder Judicial de la Federación. Esto se comprueba por el incremento significativo del número de juezas de distrito y magistradas de circuito, el fortalecimiento en la confianza de las personas servidoras públicas para acudir ante los mecanismos y unidades de atención para denunciar distintas formas de violencia de género y también por la materialización de medidas vanguardistas que permiten una verdadera conciliación entre la vida laboral y familiar, tanto de mujeres como de hombres.

Este esfuerzo y compromiso han sido gratamente reconocidos por instancias internacionales, como la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Mujeres, ONU Mujeres y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como organizaciones de la sociedad civil, quienes el pasado 9 de junio de 2022 otorgaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal el Premio Interamericano a las Buenas Prácticas para el Liderazgo de las Mujeres, en la categoría de políticas públicas. De esta manera, se resaltaron las acciones adoptadas tendientes a lograr la integración paritaria en la justicia federal, transformar y defender con perspectiva de género y enfoque de interseccionalidad (Zaldívar, 2022).

La mística que ha prevalecido en la administración del ministro presidente Arturo Zaldívar se sintetiza perfectamente en sus propias palabras:

La igualdad de género no es una moda. Es una exigencia constitucional, un componente de legitimidad democrática y una cuestión de dignidad. Debemos deconstruir el mundo y reconstruir otro en el que las mujeres puedan perseguir sus sueños y ejercer liderazgos, sin que las limiten las reglas no escritas de una sociedad que, hasta ahora, las ha hecho a un lado (Zaldívar, 2022).

Durante la gestión del ministro presidente Arturo Zaldívar logramos sembrar la semilla de la igualdad de género y ya estamos cosechando sus frutos. A pesar de que aún queda un largo camino por recorrer para poder lograr el pleno respeto de todos los derechos humanos para todas las personas en nuestro país, podemos afirmar que con estas acciones en el Poder Judicial de la Federación ya avanzamos con paso firme.

## Fuentes

Albertson Fineman, M. (2009), "Equality: still illusive after all these years", en McClain L.C. y Grossman J.L. (eds.), *Gender Equality. Dimensions of Women's Equal Citizenship*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 251-266.

Barrancos, D. (2020), *Historia Mínima. Los feminismos en América Latina*, S. N. E., Ciudad de México, El Colegio de México.

Cámara de Diputados (7 de junio de 2021), Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados (7 de junio de 2021), Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2010), *Violencia Feminicida en la República Mexicana*. Disponible en: <https://cutt.ly/xkUSDay>.

Cámara de Diputados LXV Legislatura (2019), Comunicación social, "Diputados aprueban reforma constitucional en materia de igualdad y paridad de género", Boletín No. 1697. Disponible en: <https://bit.ly/3HV7qhE>.

Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género (CELI G CCMX) (2019), Paridad de género en todo Proceso de aprobación de la minuta del proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://cutt.ly/bH1kwkz>.



Comité CEDAW (1992), Recomendación General Número 19 La violencia contra la mujer, 11º periodo de sesiones, párrs. 17 y 18.

Comité CEDAW (2008), Recomendación General Núm. 25. Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - Medidas especiales de carácter temporal, 30º periodo de sesiones, 2004. Disponible en: <https://cutt.ly/uJ6n4Sb>

Comité CEDAW (2015), Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, CEDAW/C/GC/33, párr. 15.

Consejo de la Judicatura Federal (2020a), ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el Procedimiento y Lineamientos Generales para acceder al cargo de Juezas de Distrito, mediante concursos internos de oposición. Disponible en: <https://cutt.ly/ZKLYCA0>.

Consejo de la Judicatura Federal (2020b), ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Magistrada de Circuito, mediante concursos internos de oposición. Disponible en <https://cutt.ly/5KLYGLh>.

Consejo de la Judicatura Federal (2020), Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual (UPCAS). Disponible en: <https://bit.ly/3gWuhgU>.

Consejo de la Judicatura Federal (2021), *La lactancia materna como derecho*. Disponible en: <https://bit.ly/33BUUEW>

Consejo de la Judicatura Federal (2022), Considerando Cuarto, Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo, en relación con el periodo de lactancia, Diario Oficial de la Federación. Disponible en: <https://bit.ly/3JDpFZq>.

Consejo de la Judicatura Federal (27 de octubre 2021), Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la carrera judicial y Acuerdo

General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial. Disponible en: <https://bit.ly/3gRHyHH>.

Consejo de la Judicatura Federal (6 de abril 2022), Diario Oficial de la Federación, CONVOCATORIA al primer concurso interno de oposición para la designación de Juezas de Distrito conforme a la Reforma Judicial. Disponible en: <https://bit.ly/39Dgk7s>.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2021), Acuerdo General que implementa el Plan Integral de Combate al Nepotismo; y fortalece el funcionamiento del Instituto de la Judicatura como Escuela Judicial.

Dirección General de Comunicación Social y Vocería (2021), Consejo de la Judicatura Federal, *CJF Consolida Política de Perspectiva de Género; Amplía el Derecho a la Lactancia: De 6 Meses a 2 Años*, Comunicado 41/2021. Disponible en: <https://cutt.ly/xH2UggN>.

Facio, A. (2020), "Acción afirmativa", en Cobo, Rosa y Ranea, Beatriz (eds.), *Breve diccionario de feminismo*, España, Los Libros de la Catarata, pp. 18-20.

Facio, A. (2020), "Equidad", en Cobo, Rosa y Ranea, Beatriz (eds.), *Breve diccionario de feminismo*, España, Los Libros de la Catarata, pp. 83-85.

Farré, L. (2016), "Parental leave policies and gender equality: a survey of the literature", *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 34, núm. 1, p. 45-60.

Fernández, Lidia (2020), "Techos de cristal", en Cobo, Rosa y Ranea, Beatriz (eds.), *Breve diccionario de feminismo*, España, Los Libros de la Catarata, 2020, pp. 228-230.

Galindo Vilchis, L. M. (2019), *Investigación. Una Aproximación al Bienestar Social de las Familias Lesbomaternales y Homoparentales*, Oxfam. Disponible en: <https://cutt.ly/MH2mHHL>.

García-Sayán, D. (2021), Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, "Participación de la mujer en la administración de justicia", A/76/142.

Heymann, Jody, *et al*, "Paid parental leave and family wellbeing in the sustainable development era", *Public Health Reviews*, 2017, pp. 1-16.

Horbath, J. E. y Gracia, A. (2014), "Discriminación laboral y vulnerabilidad de las mujeres frente a la crisis mundial en México", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XIV, núm. 45, pp. 465-495.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) (2020), "Las mujeres no ganan lo mismo que los hombres. Análisis de la brecha salarial en México". Disponible en: <https://cutt.ly/mF0n2eT>.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2019), "Hace 45 años se estableció la igualdad jurídica entre hombres y mujeres en nuestra Constitución". Disponible en: <https://cutt.ly/LHsoLA5>.

Johansson, T. (2018), "Fatherhood in transition: paternity leave and changing masculinities", *Journal of Family Communication*, pp. 165-180.

Jordán, N. (2020), "Acoso sexual laboral", en Cobo, Rosa y Ranea, Beatriz (eds.), *Breve diccionario de feminismo*, España, Los Libros de la Catarata, pp. 21-23.

Lubertino, M. J. (2021), "Paridad", en Diz, Tania y Gamba, Susana Beatriz (coords.), *Nuevo diccionario de estudios de género y feminismos*, Buenos Aires, Biblos, pp. 443-448.

Marrades, A. (2020), "Corresponsabilidad", en Cobo, Rosa y Ranea, Beatriz (eds.), *Breve diccionario de feminismo*, España, Los Libros de la Catarata, p. 54-55.

México Evalúa (2022), "Crece la cifra negra de la violencia sexual: en 2021, el 99.7% de los casos no se denunciaron". Disponible en: <https://cutt.ly/mJ62DQX>.

Naciones Unidas (2022), *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. Disponible en: <https://bit.ly/3oTTux8>.

Nuño, Laura (2020), "Paridad", en Cobo, Rosa y Ranea, Beatriz (eds.), *Breve diccionario de feminismo*, España, Los Libros de la Catarata, pp. 176-177.

OEA-Organización de los Estados Americanos (1994), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Disponible en: <https://bit.ly/3BtDORh>.

OEA-Organización de los Estados Americanos (2013), *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2016), *Joint statement by the UN Special Rapporteurs on the Right to Food, Right to Health, the Working Group on Discrimination against Women in law and in practice, and the Committee on the Rights of the Child in support of increased efforts to promote, support and protect breast-feeding*. Disponible en: <https://bit.ly/3LPZCQL>.

OIT-Organización Internacional del Trabajo (1981), C156-*Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares* (núm. 156). Disponible en: <https://bit.ly/3sVChpm>.

OIT-Organización Internacional del Trabajo (2000), C183-*Convenio sobre la protección de la maternidad*. Disponible en: <https://bit.ly/3H8dr9B>.

ONU Mujeres (1995), "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Declaración Política y documentos resultados de Beijing +5". Disponible en: <https://bit.ly/3BrtzSD>.

ONU Mujeres (2020), "La violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias". Disponible en: <https://cutt.ly/uJ68esF>

Pérez Portilla, K. (2010), "Más allá de la igualdad formal: dignidad humana y combate a la desventaja", en Carpizo, J. y Arriaga C.B. (coords.), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 655-674.

Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (2021), ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y deroga diversas disposiciones en relación con las licencias de paternidad.

Poder Judicial de la Federación (2019), *1er Informe Ministro Presidente Arturo Zaldívar. Informe Ejecutivo*. Disponible en: <https://cutt.ly/pKqec42>.

Poder Judicial de la Federación (2020), *2do Informe Ministro Presidente Arturo Zaldívar, Informe Ejecutivo*. Disponible en: <https://cutt.ly/GJDtyfX>.

Poder Judicial de la Federación (2020), *Reforma Judicial con y para el Poder Judicial*, Ciudad de México. Disponible en: <https://cutt.ly/zH1vgFe>.

Rehel, E. M. (2014), "When dad stays home too: paternity leave, gender and parenting", *Gender & Society*, vol. 28, núm. 21, pp. 110-132.

Rubio Marín, R. (2020), "Mujeres, espacio público, participación política y derechos humanos: ¿Hacia un paradigma de democracia paritaria?", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 39, pp. 1-29.

Santa Cruz, I. (1992), "Sobre el concepto de igualdad: algunas observaciones", *Isegoría*, núm. 6, pp. 145-152.

Schultz, V. (2019), "Reconceptualizar el acoso sexual, de nuevo", en Alterio, Ana Micaela y Martínez Verástegui, Alejandra (coords.), *Feminismos y Derecho*:

*Un diálogo interdisciplinario en torno a los debates contemporáneos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 1-74.

Secretaría de Gobernación (11 de marzo 2021), *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://bit.ly/3h723Ax>.

Secretaría de Gobernación (6 de junio 2019), *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. Disponible en: <https://bit.ly/3LzjCHl>.

Secretaría de Gobernación (7 de junio 2021), *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles. Disponible en: <https://bit.ly/34XzVNg>.

Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (2021), Circular 2/2021. A las y los titulares de órganos jurisdiccionales, áreas administrativas y demás personal a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2019), Acuerdo General de Administración Número X/2021, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, en materia de otorgamiento de licencias de paternidad y adopción en favor de las personas servidoras públicas de este Alto Tribunal que reforma y adiciona diversas disposiciones del Acuerdo General de Administración VI/2019, del presidente de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación de once de julio de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3JxFiBU>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2020), Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. Disponible en: <https://cutt.ly/xKqacZu>.

Tarrés, M. L. (2013), "Reflexiones sobre el feminismo y los institutos de las mujeres", en Espinosa Damián, Gisela y Jaiven, Ana Lau (coords.), *Un fantasma recorre el siglo. Luchas feministas en México 1910-2010*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 401-434.

The Partnership for Maternal, Newborn & Child Health (2016), *The Lancet: Breastfeeding could add \$300 billion into the global economy and save lives*. Disponible en: <https://bit.ly/3LLT2e6>.

Twitter Oficial del Consejo de la Judicatura Federal (2019). Disponible en: <https://bit.ly/3gSxLkE>.

UNICEF (1990), Reunión de la OMS/UNICEF sobre "Lactancia Materna en los 90s", Declaración de Innocenti sobre la Protección, Promoción y Apoyo de la Lactancia Materna, Florencia, Italia.

UNICEF (2019), Licencia Parental Remunerada y Políticas Orientadas a la Familia. Un Informe de Evidencias. Disponible en: <https://cutt.ly/wH2x0CL>.

Vázquez Correa, L. (2019), "Reforma constitucional de paridad de género: rutas para su implementación", en *Cuaderno de investigación No. 58*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México.

Wyatt, S. N. (2002), "Challenges of the working breastfeeding mother. Work-place solutions", *Official Journal of the American Association of Occupational Healthcare Nurses*, vol. 50, núm. 2, pp. 61-66.

Zaldívar, A. (2022), "Género: el poder de la igualdad", *Milenio*. Disponible en: <https://cutt.ly/7JDi3gZ>.





---

# TRAYECTORIAS CONSTITUCIONALES

---



# La paridad de género en el Poder Judicial de la Federación

---

*Gender parity in the Judicial Power  
of the Federation*

ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS\*

## Resumen

La reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación de 2021 se inscribe en una serie de modificaciones que han buscado transformar el Estado mexicano para hacer realidad el principio de igualdad. Uno de los objetivos de la reforma fue colocar a la paridad de género entre los principios rectores de la carrera judicial en el texto de la Constitución.

**Palabras clave:** reforma constitucional, principio de igualdad, paridad de género, Poder Judicial, discriminación.

## Abstract

The constitutional reform to the Judicial Power of the Federation of 2021 is part of a series of modifications that have sought to transform the Mexican State to make the principle of equality a reality. One of the objectives of the reform was to place gender

---

\* Licenciada en Derecho por la UNAM, Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, Maestra en Derecho Judicial por la Universidad Panamericana. Integrante del Poder Judicial de la Federación desde 1985. Magistrada de Circuito desde el año 2000.

parity among the guiding principles of the judicial career in the text of the Constitution.

**Keywords:** constitutional reform, principle of equality, gender parity, Judiciary, discrimination.

## 1. Introducción

La discriminación de las mujeres en la vida social tiene diversas manifestaciones, entre ellas, su ausencia en los puestos de poder y de decisión de las organizaciones públicas y privadas.

Según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018), México, con 18.2%, ocupa el sexto lugar entre los países con menor representación de mujeres ministras en los máximos tribunales de justicia o cortes supremas.

Para contrarrestar los efectos de este fenómeno de carácter global, en la búsqueda de alcanzar la meta de "asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública" (ODS 5.5), se han ensayado en el mundo diversas fórmulas tendientes a promover el talento de las mujeres, a facilitar su acceso a la educación y al trabajo, a garantizar su presencia en las organizaciones mediante el uso del sistema de cuotas o de reglas paritarias y la creación de un tinglado de normas jurídicas que impulsen de manera coactiva la transformación de las instituciones.

En ese contexto se han producido reformas constitucionales en México en materia de paridad.

## 2. La reforma de 2021

La reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación de 2021 se inscribe en una serie de modificaciones que han buscado transformar este rostro del Estado mexicano para hacer realidad el principio de igualdad.

Sus autores no se han limitado a mirar la funcionalidad de este poder, como parte del engranaje público que hace posible la operación del Estado de derecho –según el entendimiento que de él tenga–, sino que también han puesto sus ojos en lo profundo de la organización, lo que implica desentrañar los principios, reglas y maneras que dan sentido a la cultura institucional de la judicatura federal y considerar a los miles de seres humanos que detrás del telón hacen posible la operación de las oficinas que todos los días abren sus puertas a los justiciables.

Uno de los objetivos de la reforma fue colocar a la paridad de género entre los principios rectores de la carrera judicial en el texto del artículo 100, séptimo párrafo, de la Constitución, que ahora dice: "La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarias y funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género".

## 2.1. Reformas constitucionales anteriores en materia de género

La incorporación del concepto de género en la Constitución no es una cuestión novedosa. Con motivo de las reformas de 2011, 2016 y 2019 se introdujeron normas relacionadas con los siguientes temas:

- El género como categoría sospechosa (artículo 1).
- La paridad de género como principio aplicable a la elección de los representantes de la población indígena ante los ayuntamientos (artículo 2, apartado A, fracción VII).
- El estudio de la perspectiva de género como contenido de los planes y programas de estudio de la educación básica y normas (artículo 3, párrafo décimo primero).
- El combate a las desigualdades por razón de género en el acceso a los servicios educativos (artículo 3, fracción II, inciso e).

- La paridad de género como criterio de integración del comité técnico de educación del organismo público coordinador del sistema nacional de mejora continua de la educación (artículo 3, fracción IX, quinto párrafo).
- La equidad de género como criterio a procurar en la conformación del organismo garante del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados (artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo décimo primero).
- La perspectiva de género como principio de la doctrina policial aplicable a los integrantes de la guardia nacional e instituciones policiacas (artículo 21, último párrafo).
- El principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo federal y sus equivalentes en las entidades federativas (artículo 41, segundo párrafo).
- El principio de paridad de género en la postulación de candidaturas por los partidos políticos (artículo 41, fracción I, primer párrafo).
- El fomento del principio de paridad de género por los partidos políticos y su garantía en las candidaturas de elección popular (artículo 41, fracción I, segundo párrafo).
- El principio de paridad de género a observar por el legislador al establecer la forma y los procedimientos relativos a los concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación (artículo 94, octavo párrafo).
- El principio de paridad en la elección de regidurías y sindicaturas municipales (artículo 115, fracción I).

En la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la reforma de 2021 se precisa que "se plantea agregar la paridad de género como principio de la carrera judicial, en congruencia con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019".

La reforma—el Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros—previó la regla de paridad en los concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación; en su exposición de motivos se dijo:

La situación de la mujer en varias de las instituciones señaladas con anterioridad es preocupante, ejemplo de ello se observa con la solicitud de información que hice al Consejo de la Judicatura para saber cuántas mujeres son Ministras, Magistradas y Juezas en el Poder Judicial de la Federación, en donde se contestó que de 11 ministros 9 son hombres, de 876 magistrados de circuito 714 son hombres y de 581 jueces de distrito 444 son hombres. Igual ocurre en el Consejo de la Judicatura Federal en donde de 7 integrantes 5 son hombres. 3 Empero, no podría decirse que no existen mujeres preparadas para acceder a ser Ministras, Juezas de Distrito o Magistradas de Circuito, ya que de conformidad con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2018, existen 48,125 servidores públicos adscritos al Poder Judicial de la Federación, en donde 23,030 son hombres y 22,589 son mujeres. Es decir, prácticamente existe paridad de género en los cargos inferiores, tal y como son los secretarios de acuerdo, actuarios, proyectistas y demás servidores del poder judicial; sin embargo, a la hora de acceder a los cargos superiores en la impartición de justicia el porcentaje de mujeres disminuye preocupantemente.

De los datos entonces considerados a los más recientes reportados (INEGI, 2021, p. 13) no hay grandes diferencias: al cierre de 2020, el Poder Judicial de la Federación contó con 50,999 servidoras y servidores públicos, de los cuales 50.4% fueron hombres y 49.6%, mujeres; atendiendo específicamente a su adscripción, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación 53.3% eran hombres y 46.7%, mujeres; en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 57.0% eran hombres y 49.0%, mujeres, y en el Consejo de la Judicatura Federal 49.9% eran hombres y 50.1%, mujeres.

Tratándose de los órganos cúpula, en el Pleno de la Suprema Corte las mujeres representaban 27.3% y los hombres, 72.7%; en la Sala Superior del Tribunal Electoral las mujeres representaban 28.6% y los hombres, 71.4%, y en el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, las mujeres representaban 28.6% y los hombres, 71.4%.

De acuerdo con estos datos, el número de hombres y mujeres en los primeros niveles de la organización es similar, pero una vez que se asciende en la estructura el predominio de la presencia masculina en las cúpulas es manifiesto.

La historia muestra que la composición total del Poder Judicial de la Federación no ha sufrido cambios sustanciales. Las variaciones por año, según los censos respectivos, se muestran en los siguientes elementos gráficos.

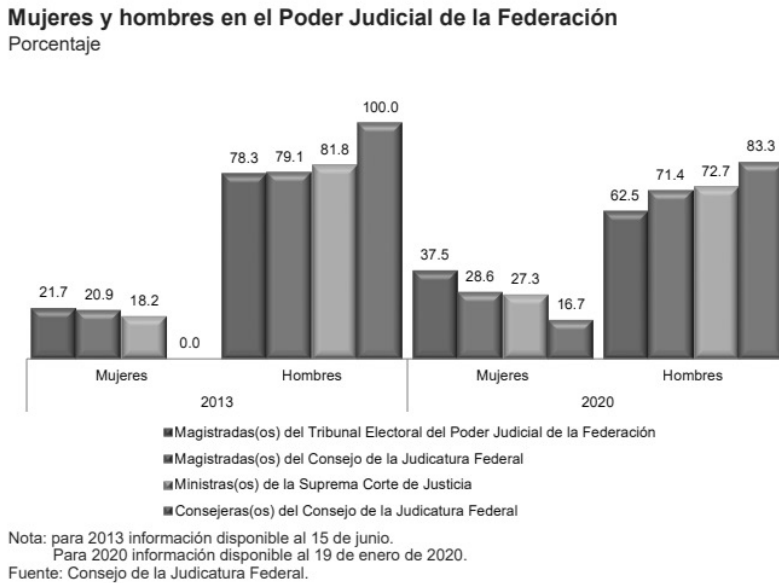
**Cuadro 1. Composición del Poder Judicial de la Federación**

Año	Total	Hombres (%)	Mujeres (%)	SCJN		TEPJF		CJF	
				Hombres (%)	Mujeres (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
2012	40,118	49.1	50.9	81.8	18.2	85.7	14.2	100	0
2013	41,327	49.4	50.6	81.8	18.2	85.7	14.2	100	0
2014	42,451	46.4	53.5	81.8	18.2	85.7	14.2	66.7	33.3
2015	42,088	50	50	81.8	18.2	83.3	16.7	66.7	33.3
2016	46,458	50.4	49.5	81.8	18.2	71.4	28.6	71.4	28.6
2017	48,125	50.5	49.4	81.8	18.2	71.4	28.6	71.4	28.6
2018	48,775	50.4	49.5	81.8	18.2	71.4	28.6	71.4	28.6
2019	49,477	50.5	49.5	72.7	27.3	71.4	28.6	71.4	28.6
2020	50,999	50.4	49.6	72.7	27.3	71.4	28.6	71.4	28.6

Fuente: elaboración propia con datos tomados de los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Federal de los años comprendidos en el periodo. Disponibles en: [www.inegi.com.mx](http://www.inegi.com.mx).



Gráfica 1. Mujeres y hombres en el Poder Judicial de la Federación



Fuente: INEGI (2021), p. 233.

## 2.2. El techo de cristal, las escaleras rotas y los pisos resbalosos

La estructura típica de los recursos humanos en el Poder Judicial de la Federación, en donde la composición paritaria de la base, compuesta por personal de apoyo jurisdiccional y administrativo, contrasta con la de los órganos cúpula (los plenos), le ha dado un rostro particular a nuestra organización: hemos tenido miles de mujeres que han colaborado con tareas judiciales sustantivas de trámite y de elaboración de sentencias que, sin embargo, no han podido ascender a los puestos de decisión, a pesar de sus reconocidas capacidades técnicas, de administración y de organización. Se trata, pues, de los fenómenos conocidos como techo de cristal, escaleras rotas y pisos resbalosos.

En un extremo, están las mujeres en los llamados "pisos pegajosos", las más pobres y con menores niveles de instrucción, fuera del mercado laboral o estancadas en trabajos de alta precariedad. En el otro, están las mujeres con educación terciaria o superior e ingresos familiares altos, pero que chocan con "techos de cristal" que limitan su

crecimiento. Entre ambos extremos, están las mujeres en el escenario de "escaleras rotas", con educación secundaria e ingresos intermedios, pero sin redes de protección que les permitan dar saltos de empoderamiento o les ayuden a prevenir deslizamientos hacia "pisos pegajosos" (ONU MUJERES, 2017, p.14).

Si bien estos fenómenos definen la estructura piramidal de las organizaciones, en la cual los hombres están en la cúspide como tomadores de decisiones, creadores de políticas y autores de la innovación, y las mujeres están en los tramos bajos y medios, con responsabilidades limitadas y actividades de gestión, en el Poder Judicial de la Federación el problema presenta una particularidad: las mujeres que están en puestos operativos en los órganos jurisdiccionales y que no pueden ascender son autoras y responsables directas de los productos más valiosos del quehacer jurisdiccional, son ellas quienes, en muchas ocasiones, instrumentan el trámite de los juicios y elaboran los proyectos de sentencia, aunque todos sus actos aparezcan firmados por las personas titulares, en su mayoría, hombres.

La dinámica del quehacer judicial, las cargas de trabajo, los plazos breves y la complejidad de los litigios que hoy se viven exigen que la persona titular descanse en gran medida en los borradores de acuerdos y de resoluciones que elaboran quienes trabajan en los puestos de apoyo.

Así pues, a diferencia de otras organizaciones públicas y privadas, en las que también se viven los techos de cristal combinados con los suelos pegajosos y las escaleras rotas, que impiden que las personas contratadas en los niveles primarios de una organización tengan acceso a los cargos superiores, en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación es frecuente que las personas realicen las actividades formalmente encomendadas a cargos superiores sin que reciban ni el reconocimiento ni la remuneración prevista para éstos.

Estas condiciones de funcionamiento suponen que dentro de los órganos jurisdiccionales existan personas que tengan las competencias y las habilidades necesarias para desempeñarse en puestos de decisión, pero que no puedan o no quieran acceder a éstos, lo cual supone que la organización no aproveche debidamente el valor del capital humano que se forja en su interior.

El debido aprovechamiento del capital humano resulta vital para responder a demandas apremiantes: garantizar la calidad de la justicia y el crecimiento permanente de los órganos jurisdiccionales.

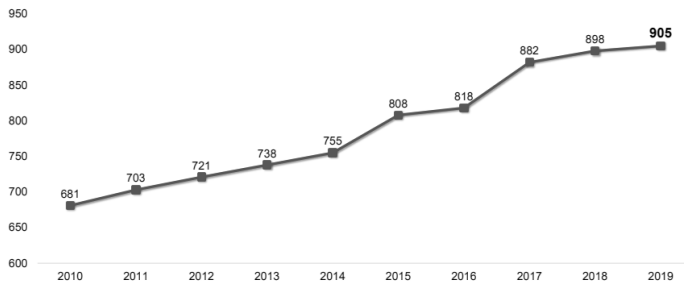
Es una demanda ciudadana legítima que los tribunales del país mejoren la calidad de justicia que imparten, lo cual implica que sus administradores—como los órganos de las judicaturas—entiendan que la formación y capacitación permanentes de los juzgadores no pueden depender de sus esfuerzos individuales, sino de los programas institucionales cuyos objetivos deben incluir, precisamente, promover los talentos de quienes inician la carrera judicial o se encuentran entre sus primeros niveles, entre ellos, las mujeres.

Se trata de hablar de las mujeres, de reconocer su trabajo, de exponer su talento, de conocer sus miradas.

El capital humano es igualmente importante para el crecimiento de los tribunales, fenómeno que más allá de cualquier intención de sus dirigentes es imparable debido al crecimiento de la población y a la demanda de justicia, sobre todo en países como México, en donde todavía grandes sectores de la población no tienen acceso a ella.

**Gráfica 2. Crecimiento de los órganos jurisdiccionales**

*Órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal, 2010 a 2019*



Nota: la información corresponde a los TCC, TUC, JD, CJPF, Centro Nacional de Justicia Especializado y PC.

Fuente: (INEGI, 2020).

En la gráfica se incluyeron los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Centros de Justicia Penal, el Centro de Justicia Especializado y los Plenos de Circuito. En el anexo estadístico del Informe de Labores de 2021 se reportó la cifra de 861 órganos, sin contar los Plenos de Circuito y los auxiliares, en la que se incluyen 43 tribunales laborales federales (PJF, 2021, p. 1).

### 3. Causas del problema en el Poder Judicial de la Federación

Se dice que conocer las causas de un problema es el punto de partida para la solución. Por tanto, es importante indagar sobre las razones que explican la ausencia de mujeres en los escalones más elevados del Poder Judicial de la Federación. Sobre el particular, Estefanía Vela señala:

Es clave poder explicar por qué esta desigualdad numérica es reflejo de un problema de discriminación, especialmente porque existen al menos dos narrativas alternativas bastante populares que sostienen lo contrario, esto es, que no refleja un problema de discriminación. La primera explicación sostiene que estos números son un reflejo de una disparidad en talentos, en méritos. Las mujeres –sostienen estas voces– simplemente no están tan capacitadas o no son tan aptas para los trabajos como los hombres. Desde esta lógica, quizá habría que invertirle a la educación –al desarrollo de talento–, pero no necesariamente habría que alterar la dinámica laboral –ya que ésta no es el origen de la desigualdad–. La segunda explicación popular ve en estos números un reflejo de las preferencias de las personas: a las mujeres simplemente no les interesa ocupar ciertos espacios o desempeñar ciertos trabajos[...] La perspectiva de género es la que nos lleva a resistir y cuestionar estas dos narrativas (Vela, 2017, p. 366).

La autora agrega que la discriminación laboral puede deberse a diversos factores, y señala como ejemplos, entre otros, las prácticas de "atracción de talento", de "evaluación y contratación de talento", de "desarrollo y retención del talento" en un trabajo, esta última es una categoría que comprende los arreglos institucionales (Vela, 2017, pp. 368-378).

Entre las investigaciones realizadas sobre la institución, destacan los textos *Rutas de ascenso y obstáculos en las trayectorias profesionales de Secretarías y Secretarios*

*de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN, 2013) y *Carrera judicial y género: de Secretarías a Juezas, un techo de cristal (diagnóstico)* (PJF, 2014).

El primer documento fue resultado del proyecto realizado en 2012 por el Programa de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en colaboración con el Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, que constó de dos etapas: la primera fue una encuesta realizada a secretarías y secretarios de Estudio y Cuenta, que permitió establecer un perfil sociodemográfico para conocer el contexto y la situación estructural, y la segunda consistió en la realización de entrevistas a profundidad a este mismo grupo de personas, en las que se abordaron temáticas como trayectoria educativa y laboral, ámbito familiar (y su relación con lo laboral), y condiciones de ascenso.

El estudio arrojó, entre otras conclusiones, que la movilidad era un tema muy difícil de solventar para las mujeres, ya que la participación en un concurso para ser jueza y conseguir el cargo estaba acompañada de la posibilidad de tener que cambiar de lugar de residencia. Este cambio implicaba ajustes para toda la familia, como buscar nueva casa, nueva escuela para los hijos, nuevo trabajo para la pareja, nuevas redes de apoyo, etcétera (Hernández, 2015, pp. 29-33).

El segundo documento fue el resultado de un convenio celebrado por el Consejo de la Judicatura Federal con la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México, elaborado a partir de un interrogatorio base y de la creación de 15 grupos focales en diferentes sedes (Distrito Federal [hoy Ciudad de México], Monterrey, San Andrés Cholula, Toluca, y Zapopan) en el que participaron de forma voluntaria 56 mujeres secretarías y 34 hombres secretarios (Martínez et al., 2014).

El cuestionario base era el siguiente:

¿Qué factores están asociados, explican o dan cuenta de la presencia minoritaria de mujeres en el cargo de magistradas y juezas? ¿Es posible identificar un techo de cristal

en las candidaturas para concursar por las plazas de juezas o magistradas? Se estaría esperando una proporción de candidatas a ocupar una plaza de jueza o magistrada cercana al 43%, ya que este porcentaje corresponde al de la presencia de mujeres en la plaza de secretarios; sin embargo, esto no sucede así; ¿por qué? ¿Qué sugerencias u observaciones prácticas se pueden formular para aumentar el número de mujeres que se presentan a los concursos para jueces?

Las conclusiones de la investigación arrojaron lo siguiente:

1. La cultura patriarcal instalada en la institución, con valores androcéntricos y excluyentes de lo femenino.
2. La tendencia tradicional de las mujeres a emular el modelo masculino para encajar o adaptarse al entorno laboral, pues se entiende que la única forma de lograr un desempeño sobresaliente es por medio de la masculinización.
3. La ausencia de una política laboral sistemática y explícita que favorezca la conciliación entre el trabajo y las responsabilidades familiares.
4. Puesto que el perfil para ocupar las plazas de juezas está asociado con largas jornadas de trabajo (permanencia en los sitios de trabajo) y una movilidad geográfica, el triple papel de las mujeres, madre-esposa-jueza, representa un problema crucial. Desde una perspectiva económica y organizacional, la maternidad es un estado de invalidez, una especie de antitrabajo, la no disponibilidad absoluta.

Algunos de los elementos de análisis que aportan estos documentos revelan que los obstáculos que enfrentan las mujeres dentro de la organización para ascender a puestos superiores están asociados con ciertos arreglos institucionales:

1. Recursos limitados para acceder y tener éxito en los concursos de selección.
2. La política de adscripciones.

3. Horarios de labores extendidos.
4. Recursos limitados de las mujeres aspirantes: tiempo y capacitación.

La designación de quienes serían titulares de los órganos jurisdiccionales fue por muchos años una atribución exclusiva de la SCJN, quien elegía, de entre las personas que ocupaban las Secretarías de Estudio y Cuenta y excepcionalmente de otros cargos, a las personas que se estimaba eran capaces de asumir la función. En esa época, fueron pocas las mujeres designadas en comparación con los varones, resultado que era de esperarse, considerando que también era inferior el número de mujeres que pudieron acceder a la antesala de la designación.

Con la creación del Consejo de la Judicatura, se iniciaron los concursos de oposición previstos en el artículo 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entonces vigente, que establecía las fases de los concursos.

En un estudio del magistrado Antonio Ceja Ochoa se afirma:

Se suponía que este modelo otorgaría igualdad de oportunidades a las y los concursantes. Empero, la realidad es distinta, puesto que la estructura de estos concursos conserva estatificada la conformación patriarcal de los órganos de justicia; tan es así, que en el primer concurso de oposición de jueces y juezas en mil novecientos noventa y seis, de 72 vencedores y vencedoras, sólo siete fueron mujeres; mientras que en el décimo octavo concurso en 2013 hubo un total de 1431 participantes de los cuales 1008 fueron hombres y 351 mujeres y, al final, de los 70 triunfadores y triunfadoras únicamente 12 fueron mujeres (Ceja, 2014, p. 42).

En esa investigación se señaló que uno de los obstáculos que enfrentaban las mujeres era la falta de tiempo para la preparación requerida a fin de obtener calificaciones elevadas en los concursos, debido a que después de las largas jornadas en los órganos jurisdiccionales tenían que llegar a su domicilio a realizar labores de crianza, de cuidado o trabajos domésticos.

Al reducido tiempo para preparar el examen se agregaban las condiciones en que la Escuela Judicial y otros órganos del Consejo de la Judicatura Federal

impartían la capacitación y los cursos de formación profesional, las cuales fueron concebidas desde la mirada masculina.

El Instituto de la Judicatura Federal, creado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995 (artículo 92) como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en las materias de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiraran a pertenecer a él, fue heredero de las actividades de capacitación que hasta entonces había desarrollado el Instituto de Especialización Judicial fundado en 1977 (Báez, 2019).

Las jornadas de trabajo prolongadas y la alta especialización de las tareas judiciales hicieron del Instituto la mejor opción de capacitación para las personas interesadas en ingresar a la carrera judicial o ascender en ella. Además, fue el encargado de realizar los concursos de oposición y los exámenes para acceder a las diferentes categorías de la carrera judicial. Por estos motivos, su actividad fue determinante en las posibilidades de ascenso de las mujeres trabajadoras dentro de la institución.

Si bien tenía una estructura central con extensiones en casi cada entidad federativa (hacia 2019 eran 30 extensiones según Báez [2019]) y un campus virtual con una gran oferta educativa, no hay evidencia de que la planeación de los cursos y de los concursos se hubiera realizado considerando específicamente las necesidades de los grupos de población usuarios de los servicios, lo que en el caso de las mujeres repercutió gravemente en su capacidad para aprovechar las oportunidades de profesionalización y realizar los procedimientos para participar en los concursos.

Si los concursos se organizaban en Ciudad de México, las mujeres interesadas enfrentaban mayores dificultades para participar dadas las limitaciones de movilidad de muchas derivadas de sus condiciones familiares. Para quien no utiliza la perspectiva de género, el traslado a otra ciudad para participar en una competencia parece inocua.



Si los cursos se impartían de manera presencial en horarios previos a la jornada laboral o inmediatamente posteriores a ella, era probable que fuera escasa la asistencia de las madres trabajadoras, considerando las restricciones existentes en los servicios de guardería prestados por la institución o por establecimientos privados.

Si se impartían de manera presencial en días no laborables, tampoco podían acudir las mujeres dedicadas a labores de cuidado y al trabajo doméstico. Además, en ocasiones se impartían sólo en un número limitado de sedes o en las principales ciudades del país.

La impartición de cursos en la modalidad virtual podía facilitar la capacitación de las mujeres servidoras judiciales, siempre y cuando estuvieran disponibles en un horario ampliado y los cursos tuvieran el mismo reconocimiento académico que el otorgado a los presenciales, lo que no ocurría en todos los casos.

Por estas razones, las modalidades de educación y capacitación de la propia institución también contribuyeron a dificultar el ascenso de las funcionarias judiciales dentro de la organización.

### 3.1. La política de adscripciones

La adscripción de los jueces y magistrados ha sido una tarea especialmente complicada. Desde la época en que era realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación existía la tentación de ofrecer las mejores plazas a los funcionarios más allegados a los órganos de decisión y de utilizar los cambios de adscripción como formas encubiertas de castigo o de premio.

Además, en aquella época intervenía en el proceso otro factor: las ministras y los ministros tenían a su cargo la supervisión de ciertas circunscripciones territoriales (circuitos) lo cual suponía frecuentemente considerar su opinión sobre el nombramiento de una persona para ocupar el cargo dentro de su área de influencia.

Con la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración del Poder Judicial de la Federación –con exclusión de la SCJN y el Tribunal Electoral– se crearon instrumentos normativos para regular los procesos de adscripción a partir de la calificación de un conjunto de valores asociados a la experiencia, capacidades técnicas, desempeño, estudios y orden cronológico de las peticiones de cambio por parte de los funcionarios judiciales, lo que, sin embargo, no evitó que prevaleciera la percepción de que la asignación de ciertas personas a ciertos órganos seguía jugando en la lógica de los premios y castigos.

El Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales (2006), establecía en su artículo 31 que los elementos a considerar para la primera adscripción eran los siguientes: la calificación obtenida en el concurso de oposición; los cursos que se hubieran recibido o impartido en el instituto; la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o la experiencia profesional; el desempeño en el Poder Judicial, y el grado académico que comprendía el nivel de estudios del servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente.

Más allá de la existencia de instrumentos normativos, el sistema de adscripciones, específicamente de primera adscripción, significó sin lugar a dudas uno de los principales motivos por los cuales las mujeres no participaban en los procesos de ascenso dentro de la organización.

Cualquier aspirante al cargo de titular de un juzgado o de un tribunal teme que lo envíen a cientos de kilómetros de su lugar de residencia o a plazas especialmente conflictivas por su entorno social y escaso desarrollo económico. Pero para las mujeres es especialmente difícil aceptar la posibilidad de que tendrán que desarraigarse del núcleo familiar o social del cual dependen para la realización de sus tareas como madres, esposas o cuidadoras de personas adultas mayores.

Las mujeres al tener la incertidumbre de que posiblemente puedan ser cambiadas del lugar donde viven, y como consecuencia el entorno en que se desenvuelven tanto ellas como sus dependientes –académico, familiar, personal–, optan por no participar, ya

que una vez que se les designe una adscripción distinta, son posibles dos escenarios: uno es la separación familiar, lo que puede desfragmentar emocionalmente a los miembros de su familia, hasta el grado de suscitarse una ruptura conyugal; y el otro, es el desplazamiento de toda su familia al lugar adscrito, lo que ocasiona una mayor dificultad de adaptación, ya que cada uno de los miembros tiene necesidades distintas, imaginemos por ejemplo la oposición del marido o los hijos (Ceja, 2014, p. 47).

Por estas razones, desde hace más de una década se hicieron solicitudes al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para que se realizaran modificaciones a los criterios de adscripciones. Por ejemplo, desde su fundación en 2012 la Asociación Mexicana de Juzgadoras, A. C. trabajó con los órganos del Consejo para la adopción de lineamientos en materia de adscripción con perspectiva de género.

En 2013 se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, actualmente derogada, para establecer

que el Consejo de la Judicatura Federal incorporará la perspectiva de género, de forma transversal y equitativa en el desempeño de sus atribuciones, programas y acciones, con el objeto de garantizar a las mujeres y hombres, el ejercicio y goce de sus derechos humanos, en igualdad de condiciones y velará por que los órganos a su cargo así lo hagan

Pero lo cierto es que en el mismo ordenamiento se conservó un sistema rígido de criterios de adscripción:

ARTICULO 119. En aquellos casos en que para la primera adscripción de magistrados de circuito o jueces de distrito haya varias plazas vacantes, el Consejo de la Judicatura Federal tomará en consideración, de conformidad con el acuerdo respectivo, los siguientes elementos:

- I. La calificación obtenida en el concurso de oposición;
- II. Los cursos que haya realizado en el Instituto de la Judicatura;
- III. La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o la experiencia profesional;
- IV. En su caso, el desempeño en el Poder Judicial de la Federación, y

V. El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente.

Así, la política de adscripción contribuyó de manera determinante a la existencia del techo de cristal que impidió el ascenso de las mujeres en la institución.

### 3.2. Horarios extendidos

Es conocido por todos que el quehacer de los órganos jurisdiccionales continúa una vez cerradas las puertas para la atención al público usuario, y que la presencia de miles de mujeres en las bases de la organización ha contribuido a darle fortaleza, disciplina, eficacia, continuidad.

Si bien el funcionamiento de los tribunales depende todos los días del año del talento, esfuerzo y constancia de todos sus integrantes, las aportaciones que hacen las mujeres a la organización, en numerosos casos, tienen un costo más elevado que el que representa para los hombres, porque el cumplimiento de sus deberes en el trabajo restringe el tiempo que tienen para realizar tareas familiares, lo que se traduce ordinariamente en una reducción de sus tiempos de descanso, e incluso puede significar, como atestiguan numerosos casos de divorcio y separación marital dentro de la organización, una renuncia a sus roles de pareja a cambio de cumplir con las exigencias de la organización.

Así como una política de adscripciones, ciega a los requerimientos de las mujeres titulares de los órganos jurisdiccionales, puede causar la ruptura de las redes de apoyo familiar y social de su personal, las jornadas extendidas, las cargas excesivas de trabajo, las exigencias injustificadas de producción y un entorno laboral violento pueden ser la causa de desequilibrios severos en la vida personal, familiar y social de las mujeres.

Los órganos cúpula de las organizaciones no pueden pretender que sus personas trabajadoras se capaciten, adquieran mayores habilidades y destrezas, mejoren su rendimiento y presten un mejor servicio si las ahogan con cargas de trabajo desmedidas y les imponen índices de productividad desproporcionados, con-

cebidos en un escritorio por alguien ajeno a la dinámica de trabajo específica del órgano al que se aplican.

La experiencia de quienes hemos vivido en la organización judicial por décadas muestra que, en la línea del tiempo de un órgano jurisdiccional, los hombres llegan, permanecen un lapso y se van, mientras que las mujeres, sobre todo las de apoyo, se quedan por muchos años y son ellas, no los que se han ido, no los titulares que hemos pasado por algunos años, quienes realmente sostienen al tribunal, representan su fortaleza y conocen su historia.

Pero ¿cómo puede pretenderse que esas mujeres, muchas de ellas que con dificultades han estudiado una carrera secretarial o el bachillerato o cumplido su sueño de acabar la carrera de Derecho, asciendan en la organización, si al concluir la jornada, en el mejor de los casos, a las seis o siete de la noche, deben llegar a su casa a realizar sus labores de madres, esposas o cuidadoras?

Y no se trata de jornadas de trabajo cómodas, de actividad ligeras, de conversaciones con los compañeros, con un horario de comida de dos horas, si no de horas con un trabajo intenso, continuo, imparable, con volúmenes de papel inmanejables y en ambientes colmados de estrés debido a que toda la actividad judicial está sujeta a plazos breves y a que gran parte de ella supone la atención al público, que en este caso son personas en conflicto que legítimamente acuden a los tribunales a exponer las violaciones que han sufrido y a demandar justicia.

Entonces, dentro de la organización, con estas jornadas, ¿quiénes pueden prepararse, capacitarse, y aprender nuevas habilidades para avanzar hacia cargos superiores? No muchos varones y menos aún mujeres.

Hasta aquí el examen de las causas advertidas en las investigaciones sobre la ausencia de las mujeres en la integración de los órganos de decisión del Poder Judicial de la Federación.

Pero quizá ahora deba agregarse un fenómeno poco explorado en la época en que se realizaron esas investigaciones, que es el acoso y el hostigamiento sexual y laboral.

### 3.3. El acoso y el hostigamiento sexual y laboral

El acoso y el hostigamiento sexual y laboral son fenómenos que han estado siempre presentes en el Poder Judicial de la Federación, como una manifestación natural de las relaciones de dominio de los hombres, ministros, magistrados, jueces, secretarios y actuarios sobre las mujeres trabajadoras, cualquiera que fuera la posición que ellas ocuparan en la organización.

Son conocidas por todas las personas que hemos transitado por los tribunales federales la violencia verbal, psicológica e incluso física o sexual a que han sido sometidas las mujeres en la organización, amparada en una cultura institucional en la cual el poder de los hombres les ha garantizado, en muchos casos, impunidad, cuando no indiferencia o incluso complacencia de sus pares.

Si bien la existencia de micromachismos permea la cultura general en nuestro país, en el caso específico de la organización, todavía hoy, muchas juezas y magistradas sufren cotidianamente de violencia en las relaciones con sus pares, por su sola condición de ser mujeres, la que se traduce en un amplio abanico de actitudes, como escucharlas sin oírlas, dudar de sus opiniones y de sus capacidades, limitarse el acceso a ciertos bienes o servicios, anular su participación en discusiones colegiadas, hacerles comentarios sexistas, adoptar actitudes paternales, hacerles proposiciones de contenido sexual, burlarse de ellas, etc.

Uno de estos casos propició una sentencia importante del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que se asentó:

De la misma forma, constituye una actuación indebida por parte de los integrantes del órgano colegiado, el que nieguen el derecho de la actora, a que sus manifestaciones o consideraciones consten en el acta de la sesión de Pleno, con independencia de que el resto de sus integrantes estén o no de acuerdo con las mismas.

Esto es así, pues parte de la naturaleza de un órgano colegiado estriba en la diversidad de opiniones e incluso en el disenso respecto del sentido o consideraciones que sustentan una determinación del órgano colegiado, sin que sea viable admitir que las opiniones que cada uno de sus integrantes expresan puedan ser objeto de censura o autorización de sus pares, pues esto constituiría una transgresión a la libertad y autonomía de que gozan los integrantes de un órgano colegiado (SUP-JDC-4370/2015).

Cuando las mujeres son destinatarias de estas actitudes por parte de un superior, hombre o mujer –por supuesto, ellas también acosan– es frecuente que su voluntad no se oriente a alcanzar un peldaño superior de la carrera judicial, sino a dar un paso lateral, es decir, cambiar de órgano, aunque signifique volver a comenzar en la construcción de una relación de confianza con otra persona titular, para escapar de la persona acosadora.

No es raro escuchar a una jueza decir que prefiere no ascender en la carrera judicial, por el temor de integrar un órgano colegiado con compañeros o compañeras que le hagan la vida imposible.

Este fenómeno persiste hasta la actualidad, a pesar de que hace más de una década que se han realizado esfuerzos institucionales para prevenirlo y sancionarlo.

En 2007 se acordó la creación de una oficina de género en el Consejo de la Judicatura Federal; en 2008 el Pleno del Alto Tribunal creó la Comisión de Equidad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2018, p. 4), y en 2010 se creó, por acuerdo de su presidente, la Coordinación de Igualdad de Derechos y Paridad de Género en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Equis Justicia para las Mujeres, 2017, p. 33)

En el mismo año 2010 se instaló el Comité Interinstitucional de Género del Poder Judicial de la Federación, integrado por una ministra de la Suprema Corte; un consejero (sustituido más tarde por una consejera) de la Judicatura Federal, y una magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

El Comité Interinstitucional, desde sus primeras sesiones (segunda y tercera), tuvo una preocupación constante por visibilizar los fenómenos de violencia de género en la institución, e hizo acuerdos para realizar diversas acciones:

- La creación de una ventanilla de atención encargada de la recepción de denuncias y quejas por conductas de acoso laboral y sexual, con la garantía de confidencialidad.

- La realización de una campaña de difusión en el Poder Judicial de la Federación con el fin de prevenir el acoso laboral y sexual y de concientizar a las personas de dicha problemática.

Como muestra del interés de la institución en combatir el acoso sexual y laboral, puede leerse un comunicado de prensa fechado el 25 de mayo de 2011, con el título "Niega CJF ratificación de magistrado por antecedentes de hostigamiento", en el que se anuncia que se ha negado la ratificación a un magistrado de circuito que había sido sancionado por hostigar laboralmente a una de sus subordinadas que se negó a tener una relación sentimental con él; en el texto se dice:

Porque en opinión del Consejo la delicada función que tienen encomendada los juzgadores no puede cumplirse, adecuadamente, por funcionarios que no respetan al personal bajo su mando y que los acosan para tener relaciones distintas a las laborales. A partir de este caso, el Consejo determinó que quienes incurren en este tipo de conductas no sólo afectan a quienes son objeto de las mismas, sino también a la sociedad, pues quienes se aprovechan de una situación de jerarquía y con un deseo sentimental denigran, humillan y someten a sus subalternos, causan una afectación que trasciende a las instituciones. Sobre todo, en el caso del Poder Judicial de la Federación en el que recae la delicada tarea de impartir justicia, cuyos integrantes es necesario que se conduzcan, tanto en el ámbito público como en el privado, con decoro, probidad, honradez, sencillez y profesionalismo. A los juzgadores no sólo se les debe exigir una preparación y conocimiento que permita resolver los conflictos que son sometidos a su potestad, sino que sean confiables, esto es, que los justiciables y quienes laboran a sus órdenes tengan la certeza de que están ajenos a pasiones, vicios o inclinaciones que puedan influir en su desempeño y en su juicio. Los impartidores de justicia, para lograr su ratificación deben cumplir con los principios de profesionalismo y excelencia que marca la Constitución, y estos principios se dañan en definitiva cuando acosan laboralmente a un subordinado que se niega a mantener un vínculo sentimental con ellos (CJF, 2011).

En 2012, el Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió las bases para investigar y sancionar el acoso laboral y el acoso sexual en el máximo tribunal (Acuerdo General de Administración número III/2012) y más tarde publicó el *Manual de buenas prácticas para investigar y sancionar el acoso laboral y/o el acoso sexual en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, el cual fue adoptado por el Comité Interinstitucional de Género en su sexta sesión.



El referido Comité también acordó la creación de la *Revista Igualdad* para difundir temas asociados con género, la cual se publicó de 2014 a 2018 y sirvió como un vehículo importante de difusión y comunicación en la organización.

En 2015 se creó la Unidad Especial de Atención a Quejas o Denuncias por acoso laboral y/o sexual en el Alto Tribunal (Acuerdo General de Administración del seis de marzo de dos mil quince), dentro de la estructura de la Dirección General de Responsabilidades Administrativas y de Registro Patrimonial. En ese mismo año, la Comisión Substanciadora del PJJ dictó sentencia condenatoria en un conflicto laboral en el cual se demostró el acoso laboral (SCJN, 2015, p. 668).

A pesar de los esfuerzos institucionales realizados en esos años, hasta ahora persiste el problema del acoso sexual y del hostigamiento laboral en la institución.

## **4. Esfuerzos por romper el techo de cristal**

Para contrarrestar los fenómenos que obstaculizan el ascenso de las mujeres en la carrera judicial, el Poder Judicial de la Federación ha adoptado diversas medidas con perspectiva de género; algunas ya han sido mencionadas, pero merecen un comentario particular los concursos paritarios, con cuotas para mujeres o sólo para mujeres; la creación de una nueva política de adscripciones y una política educativa descentralizada e incluyente.

### **4.1. Concursos paritarios, con cuotas de género o sólo para mujeres**

Como sostuvo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al analizar una convocatoria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (SUP-JDC.1080/2013), son constitucionales las medidas de acción afirmativa para combatir la discriminación estructural de las mujeres, entre otras, las cuotas de género y las convocatorias únicas para cargos y empleos públicos abiertas exclusivamente para mujeres. También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) estimó compatibles estas medidas de acción afirmativas con el principio de no discriminación.

#### *4.1.1. Medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*

En 2019 se emitió el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de juezas de distrito, mediante concursos internos de oposición (2019), que previó una convocatoria dirigida sólo para mujeres.

De acuerdo con el documento, la medida se adoptó considerando las obligaciones de las autoridades del Estado mexicano derivadas de los compromisos internacionales y de los principios en materia de derechos humanos, así como las cifras que revelaban que en 2019 las mujeres que ostentaban el cargo de juezas de distrito representaban únicamente 23% del universo, mientras que las mujeres magistradas de circuito representaban sólo 18.17% del total. Entonces se dijo:

[...] la implementación de concursos internos de oposición dirigidos exclusivamente a mujeres, como el que aquí se reglamenta, constituye una medida correctiva de una situación de desigualdad, que tiene como finalidad fomentar su participación en los procesos de selección y lograr incrementar el número de juzgadoras en nuestro país, lo que inclusive es acorde con el espíritu de la reciente reforma Constitucional en materia de Paridad entre Géneros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio del dos mil diecinueve.

Entre las reglas incluidas para favorecer la participación de las mujeres estaban las relativas a que en caso de empate se utilizaría un criterio de acción afirmativa de equidad, prefiriendo a las personas con discapacidad o a las jefas de familia (artículo 46), y que la adscripción se realizaría preferentemente atendiendo al lugar de residencia de las participantes o al de su preferencia, así como la mayor calificación obtenida en el concurso, tomando en cuenta las plazas vacantes y las necesidades del servicio (artículo 49).

No sobra señalar que en este acuerdo también se utilizó una perspectiva en materia de discapacidad (artículo 13) cuando se estableció que las concursantes

que presentaran alguna deberían agregar al formato de inscripción un escrito en PDF en el que manifestaran, bajo protesta de decir verdad, el padecimiento que tenían y los requerimientos especiales que necesitaban para participar en las distintas etapas del concurso.

En términos del comunicado del Consejo de la Judicatura Federal intitulado "Concurso exclusivo para mujeres, un éxito: 25 nuevas juezas de distrito. Igualdad de género significa más mujeres en puestos de decisión dentro del PJJ" (CJF, 2019), el concurso fue un ejercicio exitoso, pues considerando el número de solicitantes (1,168), se colocó en el cuarto lugar de los 58 concursos de oposición realizados desde la creación del CJF, y representaron 25% del total de mujeres participantes en ellos.

Desde luego no puede desconocerse el debate que generó la convocatoria del concurso, el malestar de muchos integrantes de la judicatura e incluso el peso moral que significó para muchas concursantes, quienes fueron señaladas como funcionarias de segunda, incapaces de ganar en una competencia con hombres. No fue gratuito que en el comunicado al que se ha hecho referencia se insistiera en la calidad de las participantes, al decir que "la participante con la calificación más alta en el presente concurso, obtuvo la 5ta mejor calificación en la historia de los concursos celebrados por el CJF y la mejor calificación de los últimos 9 años (incluyendo hombres y mujeres)".

De manera similar, se emitieron los lineamientos para los concursos de oposición sólo para mujeres aspirantes a ocupar el cargo de magistrada de circuito, en términos del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de magistrada de circuito, mediante concursos internos de oposición (2019) con reglas similares:

Artículo 45 [...] Una vez que el Jurado cuente con las calificaciones finales de cada concursante, en caso de resultar algún empate entre ellas, se decidirá con criterio de acción afirmativa de equidad, es decir, por quien tenga una condición de desigualdad dada alguna discapacidad o, en su defecto, se preferirá a aquella servidora pública que

sea jefa de familia. De ser el caso, el Instituto podrá requerir documentación o información para acreditar que la concursante cumple con los supuestos a que se refiere este concepto.

De continuar el empate, se preferirá a aquella servidora pública con mayor antigüedad en la categoría de Jueza de Distrito.

Artículo 48 [...] Tomando en cuenta las plazas vacantes y las necesidades del servicio, la adscripción se realizará procurando atender el lugar de residencia de las participantes o de su elección, conforme a lo declarado en su formato de inscripción, en términos de lo dispuesto en el artículo 14 de este Acuerdo, y considerando preferentemente a quien haya obtenido la mayor calificación en el concurso.

De conformidad con la información disponible (CJF, 2019), el primer concurso para magistradas también fue un éxito, pues las 49 participantes aceptadas representaron 12.92% del total de mujeres que se habían inscrito a todos los concursos de oposición realizados antes, y se declararon vencedoras 13 de ellas.

En el mismo año se publicó el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de juez de distrito especializado en materia de trabajo (2020), en términos del cual, para la designación de los participantes que resultaran vencedores, se aplicaría el principio de paridad de género, salvo que no existiera el número de candidatos suficientes para cubrir esa proporción y en caso de que se tratara de un número impar, la última designación de vencedor debería corresponder a una mujer (artículo 40).

En el primer concurso participaron 2,172 personas, 738 eran mujeres, y salieron victoriosos 95 concursantes (SCJN, 2019, p. 337).

El principio de paridad de género como criterio de desempate está recogido en la Ley de Carrera Judicial (artículo 23), producto de la reforma constitucional que aquí se examina, el cual prevé que en las convocatorias a los concursos de oposición se deberá especificar si se trata de oposición abierto o interno, así como los criterios de desempate, entre ellos el de paridad de género.

En cumplimiento de la Ley de Carrera Judicial, se emitieron el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de juez de distrito, mediante concursos internos de oposición (2021), y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de magistrado de circuito, mediante concursos de oposición libres (2021), que adoptan los criterios de aquella; en el primero se informa que al 1 de marzo de 2021 el número de mujeres juzgadoras en el Poder Judicial de la Federación era el siguiente:

Cuadro 2. Personal en el Poder Judicial de la Federación

Magistrados de circuito en funciones			Jueces de distrito en funciones		
Mujeres	157	20%	Mujeres	164	26%
Hombres	619	80%	Hombres	460	74%
Total	776	100%	Total	624	100%

En el último año, la paridad de género se observó como un principio transversal en todas las designaciones, según se asienta en el *Informe de Labores* del presidente de la SCJN:

se nombraron a 334 mujeres para distintos cargos de la carrera judicial, lo cual representa el 49% de los nombramientos otorgados mediante procesos de selección. Así, sólo en este año se nombraron 35 nuevas Magistradas Federales de Circuito, 60 nuevas Juezas de Distrito y 20 nuevas Juezas de Distrito Especializadas en Materia del Trabajo. De esta manera, 115 mujeres accedieron a plazas de titulares: un avance sin precedentes en la paridad de género en las más altas posiciones de la carrera judicial y que se suma a las 23 titulares nombradas en 2020 y las 38 titulares nombradas en 2019. Cabe señalar que, del total de Jueces y Juezas de Distrito nombrados en esta administración, 59.53% fueron mujeres, frente al 22.26% de la administración anterior. A su vez, del total de Magistradas y Magistrados nombrados en esta administración, 42.86% fueron mujeres, frente al 18.13% de la administración anterior... Por otra parte, en enero de 2021 concluyeron los concursos de ingreso al cargo de defensora pública dirigido exclusivamente a mujeres, así como la Convocatoria Mixta 1/2020 para la selección de defensoras y defensores públicos del Instituto con criterios paritarios. Finalmente, para aumentar las oportunidades que permitan a mujeres ocupar espacios estratégicos en la administración de justicia, se aprobó la realización de un concurso para la designación de Visitadoras Judiciales "B" (SCJN, 2021, pp. XXXIV, XXXV).

## 5. Avances en la política de adscripciones

En años previos a la reforma constitucional de 2021 se realizaron ejercicios para incorporar la perspectiva de género en las adscripciones, pero fueron casos aislados que no constituían propiamente un criterio general previsto normativamente.

Hacia 2015 se anunció una política de adscripciones que consideraría las necesidades de las y los titulares de los órganos jurisdiccionales, incluyendo, por supuesto, las asociadas con el género. En ese año, más de 30% de las primeras adscripciones de juezas de distrito y magistradas se establecieron en el lugar de residencia de las concursantes o en el lugar más cercano a su residencia. Incluso, se afirmaba que se privilegiaba la proximidad entre los titulares unidos en matrimonio (Hernández, 2015, pp. 14-17). En los años subsecuentes se hicieron anuncios similares (SCJN, 2018, p. 38).

Pero fue en 2019 cuando se implementó de manera formal una política de adscripciones que consideraba, entre otros aspectos, el género (SCJN, 2019, pp. XIX y 427). En 2020, "para combatir la discriminación y barreras estructurales que impiden a las mujeres conciliar el acceso o desarrollo de la actividad jurisdiccional con su vida familiar, se definieron las adscripciones de 16 mujeres titulares en lugares de su preferencia o los más cercanos" (SCJN, 2020, p.443).

La reforma constitucional que aquí se examina trajo consigo modificaciones importantes en las reglas aplicables a la adscripción de los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas.

La Ley de Carrera Judicial, en su artículo 62, establece que, atendiendo a las necesidades en el servicio, el Pleno del Consejo determinará la posibilidad de considerar de forma preferente para la asignación de adscripciones a personas con discapacidad, a jefas y jefes de familia que, en adición a la función jurisdiccional, realicen en el ámbito familiar labores de cuidado a hijos o hijas, menores de edad o personas que requieran cuidados especiales.

Por su parte, el Acuerdo General que reglamenta la carrera judicial prevé que en las convocatorias para concursos de oposición, las y los concursantes deberán manifestarse sobre el desempeño de labores de cuidados familiares para que esta circunstancia pueda ser tomada en consideración al determinar las adscripciones de las personas vencedoras (artículo 20), que, en todo caso, el Consejo podrá considerar de forma preferente para la asignación de adscripciones a personas con discapacidad y a jefas y jefes de familia que, en adición a la función jurisdiccional, realicen en el ámbito familiar labores de cuidado a hijos o hijas menores de edad o personas que requieran cuidados especiales (artículo 118).

## **6. La renovación de la Escuela Judicial**

Otro producto de la reforma constitucional es un conjunto de acciones para revitalizar la Escuela Judicial.

Se modificó el artículo 100 de la Constitución para transformar al Instituto de la Judicatura Federal en la Escuela Federal de Formación Judicial (EFFJ), encargada de implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial y sus órganos auxiliares, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables.

En cumplimiento del mandato, la Ley de Carrera judicial establece que la EFFJ es la institución de educación especializada en la que se imparte educación judicial para la profesionalización de la carrera judicial, para los estudios de posgrado, educación continua e investigación, así como para la formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste (artículo 52).

También dispone que la Escuela deberá expedir un Programa de Formación y Desarrollo Profesional basado en esquemas de capacitación y profesionalización permanentes, en función de las distintas categorías de la carrera judicial, contemplando, entre otros aspectos, la igualdad y perspectiva de género (artículo 33).

En el más reciente informe de actividades de la Escuela se indica que el curso básico de formación y preparación de secretarios y secretarías del Poder Judicial de la Federación se impartió en 63 sedes y extensiones, con un diseño curricular renovado con el fin de asegurar una mayor uniformidad en la calidad académica con una serie de clases magistrales y módulos autogestivos accesibles a las personas inscritas (949 admitidas) con independencia de su ubicación geográfica y horarios laborales (EFFJ, 2021, p. 17).

## **7. Nuevos esfuerzos institucionales en materia de acoso**

En 2019, la política de adscripciones del Consejo de la Judicatura Federal se acompañó de las acciones tendientes a combatir el acoso y el hostigamiento sexual, con la aprobación de seis dictámenes para que se continuara la investigación de las conductas denunciadas en materia de acoso laboral o sexual a fin de que en condiciones de objetividad se restaurara la legitimidad de la función judicial en el circuito respectivo (PJF, 2019, p. 426), política que continuó en 2020, cuando se readscribió a cinco titulares por razones asociadas a estos fenómenos (PJF, 2019, p. 443).

Mediante el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas; relativo a la incorporación de la perspectiva de género al procedimiento disciplinario (2020), se incluyeron reglas específicas, tales como la adopción de medidas cautelares, estándares de investigación y valoración de pruebas la participación de la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual (UPCAS), y la imposición de medidas como los cursos de sensibilización en la materia.

En 2020 se creó en la estructura del Consejo de la Judicatura Federal la UPCAS. Según el programa anual de trabajo 2021, la Unidad tiene como objetivos estratégicos la implementación del Programa Integral de Atención a personas que han sido víctimas de violencia sexual y de género, desde la perspectiva de género y la justicia restaurativa y transformativa, y la implementación del programa de prevención de violencia sexual y de género desde la perspectiva



de género, la justicia restaurativa y la transformativa, y como objetivos operativos los siguientes:

- Elaboración y actualización de la base de datos relacionada con los casos de acoso y hostigamiento sexual y violencia de género.
- Diseño e implementación del chat en línea para la atención de las víctimas de acoso y hostigamiento sexual y violencia de género.
- Desarrollo y seguimiento al programa de intervención para la atención y prevención de la violencia de género en los órganos jurisdiccionales.
- Diseño, mejora y digitalización de formatos para la atención, cierre y evaluación del proceso de acompañamiento a personas que han vivido violencia sexual y de género.
- Identificación y gestión de los convenios de colaboración con las instituciones que dan atención a víctimas de violencia sexual y de género.
- Diseño y validación del *Protocolo de atención a personas víctimas de violencia sexual y de género*.
- Diseño de los círculos del Programa restaurativo para las personas víctimas de violencia sexual y de género.
- Diseño del círculo virtual y del modelo de intervención de testigo proactivo relacionados con el Programa Comunidad.
- Ejecución y seguimiento al Programa de capacitación y sensibilización en materia de prevención y combate al acoso y hostigamiento sexual.
- Difusión de información en materia de prevención y combate al acoso y hostigamiento sexual.
- Investigación y mejores prácticas.

En junio de 2021, como producto de la reforma constitucional se expidió la Ley de Carrera Judicial que adopta numerosas medidas para prevenir y combatir el acoso:

- Es obligación de las servidoras y los servidores judiciales conducirse con respeto a la normativa en materia de paridad de género y fomentar espacios laborales libres de violencia y discriminación (artículo 44).
- Tratándose de peticiones de cambio de adscripción, se considerará la información de la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual sobre los posibles casos en los cuales la persona servidora pública solicitante ha sido identificada como agresora (artículo 122).
- El Consejo podrá realizar cambios de adscripción por razones de o acoso sexual o violencia de género, a propuesta de la propuesta Comisión de Vigilancia o la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual, previa valoración del perfil de la persona en cuestión, atendiendo en todo momento a las causas que lo motivaron, y si no hubiere vacantes, se podrá comisionar a la persona u otorgarle una licencia con goce de sueldo (artículos 118, 123 y 124).
- En los concursos escolarizados y en los programas académicos, serán conductas infractoras (artículos 48, fracción VI; 97, fracción VII):

Todas aquellas conductas y comportamientos que impliquen hostigamiento u acoso sexual, dentro de las cuales se encuentran:

- o Conversaciones e insinuaciones de tipo sexual o cuestionamientos sobre la vida y preferencia sexual de alguna persona.
- o Llamadas o mensajes, enviados por algún medio físico o cualquier medio de comunicación electrónica ya sea instantánea o no, hacia alguna persona, de contenido sexual o insinuantes, que incomoden a la persona que las recibe.

- o Invitaciones extraacadémicas no solicitadas y búsqueda reiterada y deliberada de entrevistas innecesarias a solas con alguna persona, especialmente en horarios y lugares no determinados oficialmente para los fines académicos.
  - o Acercamientos y contacto físico innecesario y excesivo que incomode a la persona.
  - o Contacto físico no solicitado e innecesario como abrazos y besos no deseados, tocamientos, pellizcos, palmadas, acercamientos, roces y acorralamientos.
  - o Pedir abiertamente favores o relaciones sexuales a cambio de algún beneficio independientemente de que el intercambio sea expreso o implícito.
  - o Obligar a realizar actos sexuales bajo presión de sufrir algún perjuicio, explícita o implícitamente en caso de negarse.
- La Escuela Judicial, en colaboración con la Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad de Género y Asuntos Internacionales del Consejo y la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual, impartirá el "Curso para generar espacios libres de violencia", en el que se abordarán los mecanismos para evitar el acoso sexual, el hostigamiento sexual y cualquier otro tipo de violencia sexual y de género en el espacio de trabajo del Poder Judicial de la Federación. Este curso será autogestivo y obligatorio para todas las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación (artículos 88 y 89).
  - Con la opinión de la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual, se podrá otorgar licencias para la protección de víctimas en situaciones de violencia u hostigamiento sexual en el ambiente laboral (artículo 202).
  - Sin importar la categoría en la que se desempeñen, las personas servidoras públicas pertenecientes a la carrera judicial tendrán absolutamente

prohibido acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo conductas de naturaleza sexual valiéndose de su posición jerárquica, o aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral sin el consentimiento de ésta (artículo 221).

- Cuando una persona servidora pública perteneciente a la carrera judicial tenga conocimiento de una posible vulneración a la integridad física o psicológica de otra persona en virtud de conductas de acoso sexual, hostigamiento sexual o cualquier otro tipo de violencia sexual o de género, deberá canalizar a la persona vulnerada con la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual, cuidando en todo momento la identidad y datos personales de la víctima y velando especialmente por no incurrir en conductas que pudieran constituir victimización secundaria (artículo 221).
- Las y los titulares deberán procurar adoptar medidas preventivas a fin de evitar conductas de hostigamiento laboral y acoso sexual, así como otras formas de violencia sexual y de género en los órganos jurisdiccionales a su cargo, en el entendido de que la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual podrá sugerir la adopción de medidas preventivas para combatirlas (artículo 223).

El 2 de septiembre de 2021 se aprobó el Acuerdo General de Administración IX/2021 del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estableció las directrices del mecanismo integral para prevenir, atender y erradicar el acoso sexual y cualquier otra forma de violencia sexual y de género.

En el acuerdo, la UPCAS y la Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad de Género y Asuntos Internacionales del Consejo de la Judicatura Federal emitieron la Circular DGDHIGAI/09/2021 relativa a la cero tolerancia al acoso y hostigamiento sexual, así como a toda forma de violencia de género o cualquier acto que atente contra la dignidad e integridad de las personas (CJF, 2021), en la cual se informa sobre las conductas de acoso sexual, hostigamiento sexual y otras formas de discriminación y violencia de género que no serán toleradas,

y se mencionan algunas formas de acoso u hostigamiento sexual y de discriminación basadas en género o en orientación sexual.

Posteriormente, se emitió el Acuerdo General de Administración 1/2022, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 28 de febrero de 2022, por el que se establecen las medidas y atribuciones para prevenir, atender y erradicar el acoso laboral, en el cual se indican los conceptos básicos, las autoridades encargadas de su aplicación y diversas reglas para la investigación, el trámite de los procedimientos y la sanción de conductas en esta materia.

Finalmente, la Escuela Federal de Formación Judicial inició una campaña de sensibilización y prevención del hostigamiento y acoso sexual, en colaboración con la UPCAS, e impartió un curso, en formato autogestivo, "Combate al hostigamiento y acoso sexual" con la participación de casi 1,500 personas (EFFJ, 2020, pp. 47-48). Además, se desarrollaron 11 infografías que han sido difundidas por medio de redes sociales y correo institucional entre los integrantes del PJJ. Esta campaña pretende sensibilizar sobre la importancia de prevenir, identificar y atender situaciones de hostigamiento, acoso o violencia en la institución, y promover la denuncia de dichas situaciones.

Con estas medidas normativas y organizacionales se ha buscado prevenir y combatir el acoso y el hostigamiento sexual y laboral, que constituyen otro de los fenómenos que impiden el ascenso de las mujeres en la carrera judicial.

## **8. Relevancia de la reforma constitucional**

De acuerdo con los cambios institucionales realizados para incorporar la perspectiva de género en los procesos internos de selección, adscripción y operación del Poder Judicial de la Federación, la reforma constitucional de 2021, que incluye la paridad de género entre los principios de la carrera judicial, significa la consolidación de un movimiento que ha buscado visibilizar los obstáculos que enfrentan las mujeres en su desarrollo profesional en la organización y contribuir a su empoderamiento.

En este sentido, la reforma materializa el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado mexicano para garantizar la participación de la mujer en los espacios públicos, en la toma de decisiones y en la formulación de políticas, las cuales derivan de la interpretación de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos, Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2); Convención Americana sobre los Derechos Humanos (artículo 25); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (artículo III); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) (artículos 7 y 14); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (artículo 5); Observación General núm. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25-La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto; Comentario general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos; Recomendaciones generales 5 y 8 adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Declaración y Plataforma de Acción de Beijing; Objetivos el Desarrollo Sostenible; Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y numerosas sentencias de la Corte Interamericana sobre el derecho de las mujeres a participar en la vida política (casos *Merciadri contra Argentina* [1994], *Janet Espinoza Feria y Otras contra Perú* [2001] y *Yatama vs. Nicaragua* [2005]).

Sobre el tema, el Comité CEDAW, en la Recomendación General 23, Vida Política y Pública, ha dicho:

En virtud del artículo 7, los Estados Partes aceptan tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y asegurar que disfrute en ella de igualdad con el hombre. La obligación especificada en este artículo abarca todas las esferas de la vida pública y política y no se limita a las indicadas en los apartados a), b) y c) del párrafo. La vida política y pública de un país es un concepto amplio. Se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales y las

actividades de organizaciones como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política.

La inclusión de las mujeres en estos espacios no sólo asegura que se incorpore el punto de vista de este sector de la población en la confección de las decisiones, de manera que se conozcan, se tomen en cuenta y se atiendan sus intereses (se empoderen), sino que su incorporación produce beneficios en particular a la organización pública o privada en que se desempeñan y en general a la sociedad en tanto que propicia la concurrencia de diversas perspectivas, el cambio de valores, agendas específicas con enfoque social, la creatividad, la inclusión, el uso más racional de los recursos y a la gobernanza democrática.

En la Declaración de Atenas, adoptada en la primera Cumbre Europea Mujeres en el Poder, celebrada en noviembre de 1992, se asienta:

Las mujeres representan la mitad de las inteligencias y de las cualificaciones de la humanidad y su infra-representación en los puestos de decisión constituye una pérdida para la sociedad en su conjunto.

La infra-representación de las mujeres en los puestos de decisión no permite tomar plenamente en consideración los intereses y las necesidades del conjunto de la población.

Una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones es susceptible de engendrar ideas, valores y comportamientos diferentes, que van en la dirección de un mundo más justo y más equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres.

Ciertamente, la incorporación de las mujeres a los órganos de decisión de las organizaciones públicas y privadas se asocia con mejoras en su funcionamiento.

En el caso del Poder Judicial de la Federación, la presencia de mujeres en las cúpulas de sus órganos ha producido transformaciones profundas en materia de género y de derechos humanos; a ellas se deben, en mucho, la introducción

de la perspectiva de género para juzgar, y la organización y consolidación de terrenos ganados en materia de lactancia, de prestaciones de salud preventiva y de licencias de paternidad.

Ahora se confía en que promover el ascenso de las mujeres en los escalones de la carrera judicial y garantizar el trato paritario de hombres y mujeres, a través de facilitarles el acceso a los concursos, de adscribir las con criterios de género, de diversificar las acciones de formación y capacitación permanente y de combatir el acoso y el hostigamiento laboral y sexual, deberá fortalecer la capacidad institucional de impartir justicia y producir cambios en la organización.

¿Qué se puede esperar? Considerando las opiniones de los expertos (Naciones Unidas, 2015; OIT, 2019; ODI, 2016; Raghavendra Chattopadhyay y Esther Duflo,) sobre las ventajas de la presencia de las mujeres en los órganos de decisión de las organizaciones privadas y públicas, se podría esperar que

- Se consolide la promoción y defensa de los derechos humanos.
- Se generalice y se profundice la aplicación de la perspectiva de género y se excluyan estereotipos que afectan a ciertos colectivos, como los afrodescendientes, los indígenas, los migrantes, las personas con discapacidad o de la diversidad sexual.
- Se creen políticas judiciales con intervenciones focalizadas en ciertos temas de género.
- Se cuestione, disienta y reinterpretar el derecho, en un proceso de construcción de un nuevo imaginario social.
- Se exploren nuevos temas de la ética del cuidado.
- Se brinde el servicio de impartición de justicia con una mirada más social y centrada en las víctimas de violaciones de derechos humanos.



- Se expanda el estudio de asuntos que son de atención urgente, como los relacionados con la violencia en contra de las personas, el deterioro del medio ambiente, la corrupción, la discriminación múltiple de diversos colectivos.
- Se instalen en el quehacer judicial fenómenos que son más cercanos a las experiencias de las mujeres, como los derechos de las personas gestantes y de las personas menstruantes, la salud reproductiva, o la discriminación de precios por razón de género o el uso de las tecnologías en las labores de cuidado.
- Se mejore la percepción de la ciudadanía sobre la impartición de justicia, al verse más representada en los órganos jurisdiccionales y se eleven los indicadores de legitimidad y confianza de la ciudadanía.
- Se desarrollen nuevas formas de liderazgo en las que se priorice la búsqueda de evidencias documentales, la participación y la representación igualitarias de todas las personas involucradas en los procesos de impartición de justicia, así como la transparencia.
- Se rompa el silencio estadístico, que hasta ahora ha invisibilizado a las personas usuarias de los servicios de impartición de justicia, creando sistemas de medición que permitan a la organización identificar las necesidades de los diversos grupos de la población, responder a sus demandas de justicia y rendir cuentas sobre el cumplimiento del Estado mexicano de los deberes contraídos con la comunidad internacional en materia de derechos humanos (Recomendación General No. 9 Comité CEDAW).

## 9. Conclusiones

Desde luego, la llegada de las mujeres a los puestos de poder en la organización no garantiza los cambios.

Conocemos a muchas mujeres que para ascender y permanecer en los altos cargos desarrollan modelos de conducta similar a la de los hombres y reproducen fielmente y quizá en ocasiones con mayor fiereza los estereotipos que discriminan a las mujeres.

Este fenómeno, que despierta la crítica acertada de los movimientos feministas, es comprensible para quienes, sin conciencia de género, han aprendido que la única manera de ascender en la férrea estructura piramidal del Poder Judicial de la Federación es si se parecen a los hombres; suprimir todas las características asociadas a lo femenino y emular todas las conductas patriarcales de los líderes de la organización eran patrones normalizados.

Las mujeres que tuvieron éxito con tal estrategia, si ahora reciben capacitación en materia de género, entienden que estas prácticas no deben replicarse y se vuelven aliadas del movimiento de cambio. Pero aún quedan muchas personas servidoras judiciales que no han vivido esta transición.

Por estas razones, el ascenso de las mujeres en los peldaños de la carrera judicial debe estar acompañado de otras acciones. Por supuesto, una formación robusta en materia de derechos humanos, igualdad, no discriminación y género.

Y aunque en los cursos de la EFFJ se impartan clases de género y a las personas ganadoras de los concursos se les dé un curso con perspectiva de género, entre otras materias, es claro que la preparación es insuficiente, porque la determinación que se requiere en la lucha contra la discriminación y la violencia de género no encuentra su fuente más importante en la información que pueda recibirse en un curso, sino en el aprendizaje vivencial, en la pasión, no en la cabeza.

Se trata de introducir a las mujeres en ascenso en una agenda que priorice los temas que son de interés para esa mitad de la población que ha estado relegada a la esfera de lo privado, para que contribuya ahora y tome el papel que le corresponde en la esfera de lo público.

La mayor parte de los recursos no están al alcance de las mujeres y para lograr lo que queremos no basta con hacer transformaciones individuales, también tenemos que hacer transformaciones sociales, política, jurídicas, para poder acceder a esos recursos. Implica transformar las relaciones de poder en la sociedad, el orden social, el orden político. Toda acción autónoma de las mujeres es de inmediato, una acción política, es un hecho político porque todos los aspectos del género son políticos, los personales y los colectivos, los privados y los públicos (Lagarde, s. f., pp. 125-126).

No sobra decir que en este proceso de consolidación de la variable género en los niveles más elevados de la estructura existe el riesgo de que los líderes de esta nueva política incurran en una segregación horizontal.

Por tanto, es relevante hacer saber a las cúpulas que las mujeres no somos aptas únicamente para tratar cuestiones de familia, labores de cuidado, relaciones públicas y comunicación social, sino que también tenemos los conocimientos, las habilidades y las aptitudes para contribuir, como juzgadoras, en proyectos sobre planeación estratégica, ahorros presupuestarios, políticas demográficas y transformación tecnológica.

Finalmente, qué son los órganos jurisdiccionales sino una unidad económica de producción de bienes y servicios, y quiénes los han administrado, sino las mujeres y los hombres que han trabajado en ellos.

No hay razón para creer que el destino de una organización como el Poder Judicial de la Federación debe ser regido sólo por sus órganos de administración sin la colaboración de quienes son responsable cotidianamente de los procesos de impartición de justicia, es decir, de las servidoras y los servidores judiciales.

También se requiere un tinglado institucional que proteja a las mujeres del rechazo y de la violencia que pueda generar su actuación.

La experiencia revela que la crítica a las sentencias de las juezas, magistradas o ministras frecuentemente incluye aspectos asociados con su condición de mujeres, de manera similar a como sucede en otros muchos casos de profesionales dedicadas a otras actividades.

En la reciente sentencia el caso Digna Ochoa y familiares contra México, se dice:

123 [...] A este respecto, la Corte reitera que el estereotipo de género se refiere a una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente, y que es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes. En este sentido, su creación y uso se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer, condiciones que se agravan cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades estatales

125. El Tribunal también destaca que las mujeres defensoras de los derechos humanos sufren obstáculos adicionales vinculados con la discriminación de género y son víctimas de estigmatización, se les expone a comentarios de contenido sexista o misógino o no se asumen con seriedad sus denuncias. En este sentido, en su Recomendación General núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer afirmó que otros factores que entorpecen el acceso de las mujeres a la justicia incluyen "la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos", habiendo documentado "muchos ejemplos de los efectos negativos de las formas interseccionales de discriminación sobre el acceso a la justicia, incluidos los recursos ineficaces, para grupos específicos de mujeres". Por otro lado, en su Recomendación General núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, el referido Comité señaló que "la discriminación contra la mujer está "inseparablemente vinculada a otros factores que afectan a su vida", como la "estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos y, en particular, las defensoras de los derechos humanos".

Por tanto, sería importante que las oficinas de Comunicación Social de la institución trabajaran con perspectiva de género, a fin de blindar a las mujeres titulares frente a las reacciones que puedan despertar sus decisiones.

También, que sensibilicen a los varones acerca de las ventajas comparativas de incluir la presencia de las mujeres en los puestos de decisión, por las aportaciones que puedan hacer en las políticas judiciales o de acciones concretas, para la solución de los problemas que aquejan a la institución al interior y hacia el exterior. Se trata de aceptar a la *otra* y de reconocerla como portadora de un

punto de vista que no ha sido escuchado y que puede auxiliar en construir una respuesta creativa a los problemas de siempre.

Para lograr esta tarea debe verse el trabajo de las mujeres dentro de la organización.

Ya la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados en su misión a México, en 2011, recomendó en su informe:

[...] deberían considerarse medidas especiales temporales para garantizar una presencia equitativa entre hombres y mujeres judiciales, suficiente formación y concientización encaminada a entender la finalidad y motivación de estas medidas especiales entre todo el personal judicial y asegurar el ingreso y ascenso de las mujeres en la carrera judicial (ONU, 2011, párrafo 94-d).

Así, la estructura paritaria de los órganos jurisdiccionales y administrativos de todas las jerarquías –anhelo aún no cristalizado– y la paridad como principio de la carrera judicial pueden constituir dos motores de cambio y transformación del Poder Judicial de la Federación.

"Estamos construyendo autonomía", en palabras de Lagarde, y ésta es la apuesta.

## Fuentes

Báez, C. (2019), "La escuela judicial del Poder Judicial de la Federación: el Instituto de la Judicatura Federal", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 34, julio-diciembre, 2019. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8574/10602>.

Ceja, A. (2014), "Concursos de oposición para jueces y juezas de distrito. Un derecho formalmente instituido para todos, sustancialmente desigual para las mujeres", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 37, julio 2014, pp. 39-65.

Chattopadhyay, R., y Duflo, E. (2004), "Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in India", *Econométrica*, vol. 72, núm. 5,

septiembre 2004, pp. 1409-1443. Disponible en: <http://economics.mit.edu/files/792>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), *Consideraciones sobre la Compatibilidad de las Medidas de Acción Afirmativa Concebidas para Promover la Participación Política de la Mujer con los Principios de Igualdad y no Discriminación*. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019a), *La participación política equilibrada entre mujeres y hombres en México, 2019: los desafíos de la reforma constitucional en materia de paridad*, México. Disponible en: [https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio\\_Participacion.pdf](https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio_Participacion.pdf).

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019b), *La participación política de las mujeres en México, 2020*. Disponible en: [https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Participacion\\_Mujeres.pdf](https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Participacion_Mujeres.pdf).

Consejo Coordinador Empresarial (2020), *Código de principios y mejores prácticas de gobierno corporativo*. México. Disponible en: <https://cce.org.mx/2021/05/10/codigo-de-mejores-practicas-de-gobierno-corporativo/>.

Escuela Federal de Formación Judicial (2021), *Informe de Actividades noviembre 2020-noviembre 2021*, Consejo de la Judicatura Federal, México. Disponible en: <https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/cursososp/2021/Noviembre/InformeActividades/InformeInformeActividades.pdf>.

Equis Justicia para las Mujeres (2017), *Unidades de Género en el Poder Judicial: Informe sobre su estructura y funcionamiento a nivel nacional*, México. Disponible en: [https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Informe\\_Unidades\\_Genero.pdf](https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Informe_Unidades_Genero.pdf).

Hernández, M. (2015), "La adscripción como acción afirmativa", *Revista Igualdad*, año 2. núm. 05, pp. 14-17, enero-abril 2015. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/salaprensa/RevistasInstitucionales/2015/Igualdad052015.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020), Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, México. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf\\_2020\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf_2020_resultados.pdf).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021), Mujeres y Hombres en México 2020, México. Disponible: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/mujeresyhombresenmexico2020\\_101353.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/mujeresyhombresenmexico2020_101353.pdf).

Lagarde, M. (s. f.), Claves Feministas para el poderío y la autonomía de las mujeres. Memoria, Nicaragua, Puntos de Encuentro. Disponible en: [https://www.caladona.org/grups/uploads/2013/04/claves-feministaspara-el-poderio-y-autonomia\\_mlagarde.pdf](https://www.caladona.org/grups/uploads/2013/04/claves-feministaspara-el-poderio-y-autonomia_mlagarde.pdf).

Martínez, J., Benítez, A., Morales, V., y Jacqueline Martínez, J. (2014), *Carrera judicial y género: de Secretarías a Juezas, un techo de cristal (diagnóstico)*, Consejo de la Judicatura Federal, Dirección General de Derechos Humanos, Equidad de Género y Asuntos Internacionales. Disponible en: <http://equidad.scjn.gob.mx/rutas-de-ascenso-y-obstaculos-en-las-trayectorias-profesionales-de-secretarías-y-secretarios-de-estudio-y-cuenta-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion/>.

Naciones Unidas (2011), *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Adendum: Misión a México*. Consejo de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=50f0370c2&skip=0&query=poderes%20judiciales>.

Naciones Unidas (2015), *The World's Women 2015 Trends and Statistics*, Nueva York. Disponible en: [https://unstats.un.org/unsd/gender/downloads/worldswomen2015\\_report.pdf](https://unstats.un.org/unsd/gender/downloads/worldswomen2015_report.pdf).

Naciones Unidas (2017), *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las economías para realizar los derechos*, ONU MUJERES, Panamá. Disponible en: [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2017/07/UN16017\\_web.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2017/07/UN16017_web.pdf).

Naciones Unidas (s. f.), *Poder judicial: porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema*, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-judicial-porcentaje-mujeres-ministras-maximo-tribunal-justicia-o-corte-suprema>.

Oficina Internacional del Trabajo (2019), *Las mujeres en la gestión empresarial. Argumentos para un cambio*. Ginebra. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_700977.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_700977.pdf).

Overseas Development Institute (2016), *Women's economic empowerment Parliamentary briefing*, Londres. Disponible en: <https://cdn.odi.org/media/documents/11012.pdf>.

Poder Judicial de la Federación (2015), *Informe Anual de Labores 2015 del Presidente de la SCJN y del Consejo de la Judicatura Federal. Versión Ejecutiva*, México. Disponible en: [https://www.cjf.gob.mx/resources/informeannual/2015/informe\\_anual\\_labores\\_2015.pdf](https://www.cjf.gob.mx/resources/informeannual/2015/informe_anual_labores_2015.pdf).

Poder Judicial de la Federación (2018), *Informe Anual de Labores 2018 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Versión Ejecutiva*, México. Disponible en: [https://www.cjf.gob.mx/resources/InformeAnual/2018/Informe\\_Anuar\\_Labores\\_2018.pdf](https://www.cjf.gob.mx/resources/InformeAnual/2018/Informe_Anuar_Labores_2018.pdf).

Poder Judicial de la Federación (2019), *Informe Anual de Labores 2019 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México. Disponible en: [https://www.cjf.gob.mx/resources/InformeAnual/2019/InformeAnual\\_Labores\\_2019.pdf](https://www.cjf.gob.mx/resources/InformeAnual/2019/InformeAnual_Labores_2019.pdf).

Poder Judicial de la Federación (2020), *Informe Anual de Labores 2020 rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal*, México. Disponible en: [https://www.cjf.gob.mx/resources/InformeAnual/2020/Informe\\_Completo\\_PJF2020\\_MP\\_Arturo\\_Zaldivar.pdf](https://www.cjf.gob.mx/resources/InformeAnual/2020/Informe_Completo_PJF2020_MP_Arturo_Zaldivar.pdf).



Poder Judicial de la Federación (2021), *Informe anual de labores 2021, del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Anexo Estadístico*, México. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe\\_labores\\_transparencia/anexo\\_estadistico/2021-12/PAN\\_NAL\\_TOT\\_21.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo_estadistico/2021-12/PAN_NAL_TOT_21.pdf).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013), *Rutas de ascenso y obstáculos en las trayectorias profesionales de Secretarías y Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México. Disponible en: <http://equidad.scjn.gob.mx/rutas-de-ascenso-y-obstaculos-en-las-trayectorias-profesionales-de-secretarias-y-secretarios-de-estudio-y-cuenta-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020), *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, México. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (s. f.), *Actas de sesión del Comité Interinstitucional*. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/comite-igualdad-genero/sesiones-trabajo?field\\_ano\\_sesion\\_value=1](https://www.scjn.gob.mx/comite-igualdad-genero/sesiones-trabajo?field_ano_sesion_value=1) (Consultado el 6 de mayo de 2022).

Vela, E., "Los concursos 'sólo para mujeres'", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, año III, núm. 4, enero-junio, 2017, pp. 340-379.

## Normatividad

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la Carrera Judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de noviembre de 2006, México.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el Procedimiento y Lineamientos Generales para acceder al cargo de Juezas de

Distrito, mediante concursos internos de oposición, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 2019, Núm. México.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Magistrada de Circuito, mediante concursos internos de oposición. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2019, México.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Juez de Distrito Especializado en Materia de Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio de 2020, México.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que reglamenta la organización y funcionamiento del propio consejo, relativo a la creación de la unidad de prevención y combate al acoso sexual, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 2020, México.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas; relativo a la incorporación de la perspectiva de género al procedimiento disciplinario, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre de 2020, México.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Magistrado de Circuito, mediante concursos de oposición libres, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de febrero de 2021, México.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de juez de Distrito, mediante concursos internos de oposición, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2021, México.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma el diverso que establece el Procedimiento y Lineamientos Generales para acceder al cargo de Jueza y Juez de Distrito Especializado en Materia de Trabajo, mediante concursos abiertos de oposición. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de julio de 2021.

Comité de los Derechos Humanos, "La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto", Observación General Núm. 25, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996). Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>

## Otros

Consejo de la Judicatura Federal (2011), "Niega CJF ratificación de magistrado por antecedentes de hostigamiento", comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/comunicados%20prensa/docsComunicadosPrensa/2011/comunicado20.pdf>. (Consultado el 6 de mayo de 2022).

Consejo de la Judicatura Federal (2019), "Concurso exclusivo para mujeres, un éxito: 25 nuevas juezas de distrito. Igualdad de género significa más mujeres en puestos de decisión dentro del PJF, Comunicado: 38/2019, 13 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2019/comunicado38.pdf>. (Consultado el 6 de mayo de 2022).

Consejo de la Judicatura Federal (2021), Circular DGDHIGAI/09/2021. Disponible en [https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2021/pdf/Circ\\_DGDHIGAI\\_09\\_2021.pdf](https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2021/pdf/Circ_DGDHIGAI_09_2021.pdf).

Consejo de la Judicatura Federal. *Programa Anual de Trabajo de la Unidad de Prevención y Combate al Acoso Sexual (UPCAS)*. Disponible en: [https://www.cjf.gob.mx/Transparencia/resources/documentos/normativa/compendioPAT/UPCAS\\_PAT\\_2021.pdf](https://www.cjf.gob.mx/Transparencia/resources/documentos/normativa/compendioPAT/UPCAS_PAT_2021.pdf). (Consultado el 6 de mayo de 2022).

Cumbre Europea "Mujeres en el Poder" (1992), *Declaración de Atenas*, Atenas. Disponible en: <http://www.oppmujeres.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2017/10/0.-Declaracion-Atenas-1992-Primera-Cumbre-Mujeres-Poder.pdf>.

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (s. f.), "Nota sobre la Política para la integración paritaria del Poder Judicial de la Federación". Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Submissions/MEXICO-Anex4.pdf> (Consultado el 6 de mayo de 2022).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2018), *Manual de organización específico, Unidad General de Igualdad de Género*, México. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estructura\\_organica/manual\\_organizacion/2019-02/MOE\\_UGIG\\_V1\\_6-dic-2018%20.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estructura_organica/manual_organizacion/2019-02/MOE_UGIG_V1_6-dic-2018%20.pdf).

## Sentencias

SUP-JDC-1080/2013 y acumulados. Ponente María del Carmen Alanis Figueroa, 21 de octubre de 2013. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01080-2013>.

SUP-JDC-4370/2015. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, magistrado ponente: Pedro Esteban Penagos López, 30 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-4370-2015>.

Corte IDH, caso Digna Ochoa y familiares vs. México (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 25 de noviembre de 2021, serie 447. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_447\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_447_esp.pdf).

## La reforma judicial de 2021, una mirada hacia las mujeres

---

*The judicial reform of 2021,  
a look towards women*

MARISOL CASTAÑEDA PÉREZ\*

### Resumen

La reforma judicial de 2021 es la primera reforma constitucional en materia de justicia que reconoce y se hace cargo de la desigualdad de género que vive un gran porcentaje de mujeres, de manera específica, aquellas que laboran en el Poder Judicial federal. Así, en este breve artículo he de permitirme resaltar la importancia de la incorporación al texto constitucional y legal de los principios de paridad género y perspectiva de género: dos herramientas imprescindibles a través de las cuales es posible lograr un cambio sustancial en el Poder Judicial, con efectos hacia el exterior, reconocibles en una mejor impartición de justicia.

**Palabras claves:** reforma judicial, paridad de género, perspectiva de género, mujeres, feminismo.

### Abstract

The 2021 judicial reform is the first constitutional reform in the field of justice that recognizes and addresses the gender inequality experienced by a large percentage of

---

\* Doctoranda en derecho penal, magistrada en el vigésimo segundo circuito y presidenta de la Asociación Mexicana de Juzgadoras, A. C.

women, specifically those who work in the Federal Judicial Branch. Thus, in this brief text I must allow myself to highlight the importance of the incorporation into the constitutional and legal text of the principle of gender parity and gender perspective: two essential tools through which it is possible to achieve a substantial change within said power, with external effects, visible in a better administration of justice.

Keywords: judicial reform, gender parity, gender perspective, women, feminism.

*Un feminista es cualquiera que reconozca la igualdad  
y plena humanidad en mujeres y hombres.*

Gloria Steinem

## 1. Introducción

El 11 de marzo de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma judicial más trascendente desde 1994; se trata de una reforma amplia, profunda y de largo alcance porque en términos generales implica una actualización funcional y estructural del Poder Judicial de la Federación (PJF), cuya finalidad es hacer de éste una institución más eficiente, eficaz y cercana a la ciudadanía, (en mi consideración) mediante siete ejes rectores principalmente.

El primer eje es el combate a la corrupción, el nepotismo y el acoso sexual y laboral, mediante el establecimiento de un sistema sancionatorio que permita disuadir dichas conductas.

El segundo tiene que ver con la renovación estructural del PJF para la generación de una justicia más ágil y expedita, mediante el establecimiento de plenos regionales, en sustitución de los plenos de circuito, como órganos 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, y la 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.

El tercero es el relativo al establecimiento de jurisprudencia por precedentes, en el que las razones que justifican las decisiones compartidas por una mayoría calificada se vuelven obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales sin necesidad de que sean reiteradas.

Anteriormente, era necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiterara sus criterios en cinco ocasiones para que fueran obligatorios, lo que de alguna manera generaba que muchas de las sentencias del alto tribunal no tuvieran el impacto que debían tener y, en consecuencia, las personas quejosas tenían que litigar ante las instancias más altas para ver sus derechos protegidos.

Así, avanzar en un sistema de precedentes ha de permitir que todas las resoluciones de la Corte sean consideradas relevantes y, en ese sentido, permitirá que las personas justiciables puedan exigir que sean observadas por todos los juzgados y tribunales del país. Esto garantiza que la justicia constitucional beneficie a más personas, especialmente a las 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.

El cuarto eje tiene que ver con el fortalecimiento del servicio de defensa y asesoría federal, robusteciendo su sistema de carrera y ampliando sus servicios, de manera que defensoras y defensores públicos se conviertan en verdaderos abogados de las personas con menores recursos económicos.<sup>1</sup>

El quinto eje reconoce que es una realidad patente que el mundo ha cambiado y el derecho también; lo que trae como consecuencia que operadoras y operadores jurídicos, así como las personas juzgadoras, debamos formarnos con herramientas distintas e innovadoras que permitan dejar atrás las enseñanzas formalistas y apuntar hacia el desarrollo de habilidades y competencias relacionadas con la argumentación, la interpretación, la valoración de pruebas, el uso de precedentes nacionales e internacionales, así como la correcta aplicación de la perspectiva de género, entre otros aspectos.

Por ello, este eje se relaciona con el robustecimiento de la carrera judicial a través de la expedición de la primera Ley de Carrera Judicial, la cual establece las bases para su desarrollo y funcionamiento y los derechos y obligaciones

---

<sup>1</sup> Al respecto, debe destacarse que con la finalidad de acabar con la criminalización de las mujeres y personas gestantes por el delito de aborto, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en 2021 aprobó que el Instituto Federal de Defensoría Pública brindara asesoría, representación y defensa a toda mujer que sea o haya sido sujeta a procedimiento por el delito de aborto (CJF, 2021a).

inherentes a las personas del servicio público; su principal virtud es que el acceso a las distintas categorías se logre a partir de concursos de oposición, esto es, por meritocracia y en igualdad de condiciones para todas las personas.

Dichos concursos están a cargo de la actual Escuela Federal de Formación Judicial, institución que además de ocuparse de la profesionalización de todas las categorías de la carrera judicial se encarga de desarrollar estudios de posgrado, educación continua e investigación.

El sexto eje tiene que ver con la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como auténtico tribunal constitucional, mediante la adopción de una política judicial que le permita enfocar sus esfuerzos únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional; generando de esta manera una doctrina sólida que proteja los derechos de todas y todos.

El último eje es el de igualdad de género, que tiene que ver con la aplicación y observancia transversal de la perspectiva de género y la paridad de género en la carrera judicial, en la composición de los órganos y en la resolución de los asuntos que conocen los órganos jurisdiccionales de la Federación. El desarrollo de este texto se centra en el análisis de ambos tópicos por pertenecer al mismo eje, así como por la amplia relación que guardan, toda vez que dichas figuras constituyen una vía institucional para reducir y erradicar la desigualdad.

La incorporación del eje de igualdad pone de manifiesto que la reforma en comento ha tomado una mirada importante hacia las mujeres (lo cual no consideraron anteriores reformas). Dicho cambio institucional, estimo, parte del entendimiento de que la forma de liderazgo, así como del comportamiento distinto entre mujeres y hombres, posibilita no sólo aspirar a una igualdad real, sino también a mejorar el sistema de impartición de justicia.

## 2. Paridad de género

La paridad de género parte precisamente de la interrogante de la neutralidad de la participación de hombres y mujeres en los espacios públicos, y a partir de



dicho cuestionamiento ha sido concebida como una medida definitiva (contrario a lo que ocurre con las acciones afirmativas) que plantea un nuevo entendimiento del poder y de la forma de ejercerlo, en el que el espacio público debe ser compartido igualitariamente entre hombres y mujeres, y por ello repercute en el resultado desde su propia concepción (Choque, Torres y Goyes, 2013, p. 23).

En relación a la incorporación de las mujeres al PJF en 2021, el Instituto Nacional del Estadística y Geografía dio a conocer el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF). Un programa estadístico que ofrece información relevante sobre la estructura organizacional, recursos y ejercicio de la función de los órganos que conforman este poder; al efecto, reportó que del total del personal 49.6% eran mujeres y 50.4% eran hombres.

De la anterior cifra pudiera colegirse que la composición de los órganos jurisdiccionales es hasta cierto punto paritaria, y si bien es cierto que la incorporación de las mujeres al PJF es notoria, no obstante, el proceso de ascensos a las categorías judiciales de mayor jerarquía, caracterizadas por un mayor poder de decisión y mejores niveles de ingresos, es desigual respecto de sus pares masculinos, situación que se agudiza conforme los rangos van subiendo; es posible advertir esto debido al número de personas que conforman los órganos jurisdiccionales en el ámbito federal en cada categoría de la carrera judicial. De los datos hasta el 27 de enero de 2021, se contaban con los siguientes porcentajes:

**Cuadro I. Personas que conforman los órganos jurisdiccionales en el ámbito federal**

Puesto	Mujeres	Hombres
Oficial judicial "A"	643 (65.67%)	336 (34.42%)
Oficial judicial "B"	1 (33.33%)	2 (66.66%)
Oficial judicial "C"	11,182 (61.83%)	6,901 (38.16%)
Actuaria/Actuario judicial	1,240 (44.12%)	1,570 (55.87%)
Secretaria/Secretario de juzgado	1,524 (41.65%)	2,135 (58.87%)
Secretaria/Secretario de tribunal	1,962 (45.61%)	2,339 (54.38%)

Jueza/Juez de distrito	161 (25.39%)	473 (74.60%)
Magistrada/Magistrado de circuito	160 (19.8%)	648 (0.19%)

Fuente: datos recuperados de la ponencia "La paridad de género en el Poder Judicial de la Federación: avances y desafíos", impartida por la entonces consejera Loretta Ortiz Ahlf y organizada por la Escuela Federal de Formación Judicial. Los porcentajes presentados estaban actualizados hasta el 27 de enero de 2021.

Los anteriores porcentajes invitan a reflexionar sobre la segregación a la que se enfrentan las operadoras jurídicas en su desarrollo profesional; lo cual, además de generar su subrepresentación en los puestos de mayor jerarquía, también da lugar a brechas salariales.

Ahora bien, esta desproporcionalidad en la ocupación de los puestos de mayor rango, si bien es una realidad patente en el PJE, no es única de esta institución, sino un problema de desigualdad estructural presente tanto en el ámbito público como en el privado.

En relación con este fenómeno se ha hablado de la existencia de un techo de cristal (García 2017, p. 110), una superficie superior invisible, difícil de cruzar cuando las mujeres quieren avanzar en sus carreras profesionales, aun cuando cuentan con la preparación y experiencia que exige el cargo; así, es común observar a un número amplio de mujeres en la base de las organizaciones y una cantidad reducida en los puestos de dirección y liderazgo de dichas entidades.

Otros conceptos teóricos como los suelos pegajosos, el techo de cemento y distintos síndromes de igual forma dan cuenta de los distintos obstáculos a los que se tiene que enfrentar una mujer cuando busca su desarrollo profesional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El concepto de suelo pegajoso se atribuye a las teorías sobre psicología y subjetividad femenina; hace alusión a los dilemas psicoemocionales que viven algunas mujeres cuando se desempeñan en espacios profesionales y la familia o la pareja de alguna manera les hacen creer que su lugar es en el hogar, realizando labores domésticas y de cuidado (Glosario para la igualdad, s. f.).

En tanto que el techo de cemento es un término utilizado para hacer referencia a la autoimposición de las mujeres cuando deciden no postularse a algún puesto laboral porque priorizan el coste personal y familiar que esa elección tendría (Generando igualdad, 2016).

Por cuanto hace a los síndromes, éstos son distintos, entre los más estudiados por la academia se encuentra el síndrome de la impostora, que ha sido entendido como la duda constante de la mujer respecto de su propio potencial (Cadoche y Montarlot, 2021). Otro síndrome bastante analizado es el complejo de Casandra, con el que se alude a que las contribuciones de las mujeres a lo largo de la historia han sido invisibilizadas por figuras masculinas de mayor legitimidad dentro de la lógica patriarcal (La mente es maravillosa, s. f.).

*En el contexto señalado, cobra mayor relevancia la reforma al párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución federal, a través de la cual se incorporó la paridad de género como uno de los principios rectores en el desarrollo de la carrera judicial.*

Sin soslayar que dicho principio ya había sido integrado a la carta magna desde 2014 para establecer que los partidos políticos debían postular paritariamente sus candidaturas para los congresos federal y locales, luego en 2019 se modificaron distintas disposiciones constitucionales para que se aplicara en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo federal y sus equivalentes en las entidades federativas, lo mismo para la conformación de regidurías, sindicaturas, diputaciones y senadurías plurinominales.

Este cambio constitucional quedó plasmado también en la nueva Ley de Carrera Judicial en diversos numerales, entre ellos, el artículo 7, relativo a los principios que se tienen que observar en todas las etapas del desarrollo de la carrera judicial, tales como la paridad de género, el cual es definido por la disposición citada como la "Generación de condiciones orientadas a consolidar, de manera progresiva y gradual, una composición igualitaria entre hombres y mujeres en las distintas etapas y procesos que comprende la Carrera Judicial".

El principio de paridad de género también está presente en los numerales 23 y 26 de la ley señalada, como uno de los criterios que deben observarse en los concursos de oposición para acceder a una de las categorías judiciales, incluyendo los concursos de oposición abiertos o internos para la designación de juezas y jueces de distrito, así como magistradas y magistrados en la modalidad no escolarizada.

De igual forma, el artículo 44 de la ley citada establece como obligación de las servidoras y servidores públicos integrantes de la carrera judicial el conducirse con respeto a la normativa en materia de paridad de género y fomentar espacios laborales libres de violencia y discriminación.

Asimismo, debe destacarse la relevancia de la emisión de la Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la carrera judicial y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la carrera judicial, pues establece, entre otras cosas, en su artículo 19 (relativo a las modalidades de los concursos de oposición) que en atención al principio de paridad de género de la carrera judicial se podrán llevar a cabo concursos de oposición dirigidos exclusivamente a mujeres, independientemente de la modalidad de éstos.

En el mismo sentido, el artículo 114 del documento normativo establece que la plantilla de los órganos jurisdiccionales debe integrarse atendiendo al principio de paridad de género, en el entendido de que en cada categoría de la carrera judicial por lo menos la mitad sea ocupada por mujeres, esta regla podría admitir excepciones en los casos en los que el número de plazas sea impar o sólo exista una. Esta integración paritaria también es aplicable en la conformación del Comité Académico de la Escuela Federal de Formación Judicial, pues así lo establece el artículo 105 del documento citado.

El marco normativo al que he hecho alusión dota de mayor fuerza a las políticas que al respecto ya se habían implementado desde la actual presidencia del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), incluso antes de la vigencia de la ley referida a través de una política de igualdad, tales como la emisión de concursos exclusivos para mujeres para acceder a los cargos de juezas y magistradas.

Así, en julio de 2019 el CJF realizó el primer concurso exclusivo para mujeres, para la designación de 25 juezas de distrito, como una medida correctiva ante la disparidad entre hombres y mujeres en el cargo de titular de juzgado.

Al respecto, debe destacarse que de acuerdo con datos de la institución (CJF, 2019) en dicho concurso participaron 1,168 secretarías proyectistas, esto es, 25% del total de mujeres que han participado en todos los concursos de oposición para la categoría de titular de juzgado y el número máximo de mujeres por concurso, pues anteriormente el número más alto había sido de 394; en tanto que las 25 mujeres designadas juezas a través del concurso representan 10% del total de mujeres vencedoras en esta categoría en toda la historia del

Consejo. Además, debe resaltarse que una de las participantes obtuvo la quinta mejor calificación en la historia de los concursos en los que han participado mujeres y hombres celebrados por el CJF y la mejor calificación en los últimos 9 años.

De igual forma, en septiembre de 2019 se emitió el primer concurso exclusivo para mujeres para acceder a la categoría de magistrada de circuito (CJF, 2019), en éste se aceptaron 49 juezas, de la cuales 13 se declararon vencedoras, lo que representa 7.69% de todas las mujeres que han accedido a esta categoría, que, en toda la historia del Consejo, sólo han sido 169. Mientras que la participante con la calificación más alta obtuvo la decimosegunda mayor calificación registrada en todos los concursos celebrados en esta categoría en la historia del CJF.

Lo anterior, de alguna manera demuestra la efectividad de los concursos exclusivos como una acción correctiva para minar las desigualdades estructurales y restablecer los derechos fundamentales de un colectivo que históricamente ha sido excluido y discriminado, como lo son las mujeres.

Este tipo de medidas, así como las disposiciones normativas aludidas de alguna manera reconocen que la paridad formal no es suficiente, pues la meta es alcanzar la paridad sustantiva, lo que sin duda implica tomar medidas que eliminen los obstáculos que no permiten a las mujeres desempeñarse profesionalmente en el ámbito público en puestos de liderazgo y de dirección.

De manera que la exclusión de ellas en los espacios de toma de decisiones trae como resultado la impartición de una justicia a medias, porque el principio de igualdad y no discriminación es la base del derecho a la justicia, a partir del cual se derivan muchos otros. Por ello, la presencia y el rol de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y sobre todo en la impartición de justicia es imprescindible para la consolidación de una democracia fuerte.

### 3. Perspectiva de género

Como lo mencioné al inicio de estas líneas, el principio de paridad y la perspectiva de género están ampliamente relacionados, pues ambas figuras son un

medio a través del cual es posible acercarnos cada vez un poco más a la igualdad sustantiva.

Así, mientras que la paridad de género se erige como una medida permanente para lograr la inclusión de mujeres en los espacios de decisión pública, la perspectiva de género es una herramienta para la transformación y deconstrucción, a partir de la cual se desmontan contenidos y se les vuelve a dotar de significado, colocándolos en un orden distinto al tradicionalmente existente.

Ahora bien, para entender la perspectiva de género es necesario hacer alusión a los usos descriptivos del género, los cuales podemos situar desde la década de 1970, cuando distintas académicas estadounidenses sistematizaron la obra de Simone de Beauvoir *El segundo sexo* con la categoría de *género*, la cual fue utilizada como herramienta de análisis para visibilizar las "construcciones sociales" (Scott 2013, p. 271) en cuanto a los roles apropiados para hombres y mujeres.

No obstante, años antes el profesor estadounidense en psiquiatría Robert Stoller ya había puntualizado sobre la diferencia entre sexo y género en su obra *Sex and gender* (1968): un estudio sobre trastornos de identidad sexual (Lamas 2013, pp. 112-113).

En dicho análisis concluyó que lo que determina la identidad y el comportamiento del género no es el sexo biológico, sino haber experimentado desde el nacimiento los ritos y costumbres atribuidos a un género.

Con el tiempo, el término *género* se convirtió en lo que Paco Roda (1995) ha llamado "una obra de imaginaria conceptual", a través de la cual se demostraría que el comportamiento *natural* de mujeres y hombres en realidad es una construcción social, mediatizada por el contexto cultural y social y no por la base biológica de las y los sujetos que las ejecutan. Ello, en ningún sentido niega las diferencias biológicas entre las personas, simplemente, las considera en su justo término.

La influencia estadounidense del concepto *género* es entendible toda vez que la acepción generalizada del término *gender* (en inglés) es unívoca, pues implica una clasificación relativa al sexo (Lamas, 2013, pp. 9-10). De manera que el término aludido en dicho idioma resulta ser más preciso que en las lenguas romances, en las que tiene múltiples entendimientos y muchas veces es utilizado para clasificar diferentes tipos, clases y especies entre sí.

Con todo, la importación de dicho concepto a América Latina generó algunos malestares, pues se temía que al reemplazar la palabra *feminismo* por la categoría "estudios de género" (Alterio y Verástegui 2019, pp. 3-31) se estuviera hablando de un feminismo sin mujeres y esto causara una despolitización del proyecto político feminista que pugnaba por una transformación social.

A pesar de las críticas por la incorporación del término *género* es de resaltar la conveniencia de su uso, toda vez que permite advertir cómo las diferencias entre mujeres y hombres pueden cobrar en algunos contextos una dimensión de desigualdad (Lamas, 2013, 115-116).

Con todo, la perspectiva de género como categoría analítica ha adquirido importancia como principio orientador e indispensable para el diseño de leyes, normas, planes de desarrollo, políticas públicas que impactan en la vida de las mujeres para un desarrollo integral, así como la forma en que se imparte justicia.

Ahora bien, es cierto que la perspectiva de género no fue incorporada en el texto constitucional, no obstante, sí es posible advertirla en la Ley de Carrera Judicial, pues en su numeral 8 se establece que en el Poder Judicial de la Federación se incorpora la perspectiva de género, de forma transversal, progresiva y equitativa en el desarrollo de la carrera judicial, con la finalidad de garantizar a mujeres y hombres el ejercicio y goce de sus derechos humanos, con un enfoque de igualdad sustantiva.

De igual forma, en el artículo 33, fracción VII, se establece que la capacitación y profesionalización permanente a operadoras y operadores jurídicos de las distintas categorías de la carrera judicial debe incluir o contemplar en sus contenidos la perspectiva de género.

Como puede advertirse, la incorporación de la perspectiva de género en la Ley de Carrera Judicial erige a esta categoría analítica como un principio orientador que debe ser observado en las actuaciones que tengan que ver con su desenvolvimiento.

La aplicación de esta herramienta puede tener distintas aplicaciones. La más destacada sin duda es juzgar con perspectiva de género, ya que dicho instrumento nos permite como juzgadoras y juzgadores garantizar el derecho a la igualdad, hacer visibles las relaciones asimétricas, prejuicios y patrones de género estereotípicos, independientemente del género de las personas involucradas; lo cual a su vez posibilita detectar y eliminar las barreras y los obstáculos que discriminan a las personas por su pertenencia al grupo de mujeres, hombres o personas no binarias.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia [tesis: 1a./J. 22/2016 (10a.)] en la que establece los elementos que las operadoras y operadores jurídicos deben considerar al momento de juzgar con perspectiva de género, así como diversos criterios relaciones con la herramienta en comento en casos de pensión alimenticia, violencia familiar, en la valoración de pruebas, en despidos injustificados, asuntos sobre guarda y custodia, acoso y hostigamiento sexual, divorcio, pensión compensatoria, discriminación, entre otros.

Ahora bien, toda vez que las sentencias tienen un poder individual y colectivo que impacta en la vida de las personas, el uso de la perspectiva de género en la resolución de asuntos judiciales se constituye como un instrumento que permite, a quienes tienen a su cargo la labor de impartir justicia, identificar y evaluar en los casos sometidos a su consideración.

En ese sentido, quienes imparten justicia tienen en sus manos la posibilidad de hacer realidad el derecho a la igualdad, para lo cual deben evitar que en el proceso de interpretación y aplicación del derecho intervengan concepciones prejuiciadas de cómo son y cómo deben comportarse las personas por pertenecer a un sexo o género determinado, o por su preferencia u orientación sexual.



Así, la perspectiva de género en el análisis jurídico pretende combatir argumentos estereotipados, de manera que se instaure como un método útil para garantizar el derecho a la igualdad.

Atenta a esta necesidad de implementar la aplicación de la perspectiva de género, en la resolución de los asuntos judiciales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, el cual, entre otras cosas, sugiere un método para llevar a cabo dicha aplicación, y se compone de 5 etapas: 1) cuestiones previas al proceso; 2) determinación de los hechos e interpretación de la prueba; 3) determinación del derecho aplicable; 4) argumentación, y 5) reparación del daño.

Ahora bien, la aplicación de la perspectiva de género no se limita a su observancia al momento de juzgar, sino que además funciona como un principio orientador que puede y de hecho ha sido aplicado como criterio de desempate en los concursos de oposición.

Un ejemplo de lo anterior lo podemos observar en los concursos exclusivos para acceder a la categoría de juezas de distrito y magistradas de circuito, pues respecto de las personas participantes que pasaban a la segunda etapa, en caso de existir algún empate entre las concursantes se resolvía aplicando la perspectiva de género, en el sentido de que la selección de la candidata que pasaba a la siguiente fase atendía a una condición de desigualdad dada alguna discapacidad o bien, en su caso, si la servidora pública era jefa de familia.

#### 4. Conclusiones

Una reforma del calado y la relevancia como la que se dio en materia de justicia en 2021 requiere de diversos periodos de maduración; no obstante, es un hecho que las prácticas adoptadas en materia de paridad de género y el uso de la perspectiva de género de manera transversal en la carrera judicial y al momento de juzgar de alguna manera sintetiza la labor de las mujeres en prácticamente cualquier espacio: una continua búsqueda de formas para visibilizar todo lo que aportamos a la sociedad desde nuestras diferentes trincheras.

Esta reforma es la primera en su tipo en reconocer que incluso, en la actualidad, con todos los avances en materia de igualdad, la gran mayoría de mujeres deben hacer frente a un *descreimiento estructural*, generado por roles y estereotipos de género que se configuran como obstáculos para que las mujeres puedan acceder a las categorías más altas de la carrera judicial.

En ese sentido, la incorporación del principio de paridad de género al texto constitucional y en la Ley de Carrera Judicial permite visibilizar a las mujeres, sus actividades, sus vidas, sus necesidades específicas y la forma en que contribuyen a la creación de la realidad social.

Así, resulta trascendental la incorporación de las mujeres en términos paritarios en todas las categorías de la carrera judicial, ya que precisamente la labor del Poder Judicial es la *procuración de justicia*, la cual solamente puede existir cuando eliminamos la exclusión.

Por ello, estoy convencida de que, por una parte, la presencia de mujeres en espacios públicos y en cargos de decisión además de abonar a una sociedad más igualitaria permitirá, en el caso del Poder Judicial, la posibilidad de impartir una justicia completa, y, por otra parte, con el uso y desarrollo progresivo de las herramientas que nos proporciona el feminismo, tales como el uso de la perspectiva de género, podemos dar cuenta y corregir las desigualdades estructurales tan patentes en la sociedad mexicana.

## Fuentes

Cadoche, E. y Montarlot, A. (2021), *El síndrome de la impostora*, Península, 2021.

Choque M., Torres, I. y Goyes, S., *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, Perú, IDEA-OEA-CIM.

CJF (2019), Concurso exclusivo para mujeres, un éxito: 25 nuevas juezas de distrito igualdad de género significa más mujeres en puestos de decisión dentro

del PJF, Comunicado 38/2019. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2019/comunicado38.pdf>.

CJF (2021a), Defensoría pública defenderá a mujeres acusadas de aborto, Comunicado 25/2021. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2021/comunicado25.pdf>.

CJF (2021b), Primer concurso dirigido exclusivamente a mujeres para la designación de magistradas, Comunicado 27/2019. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2019/comunicado27.pdf>.

García V., "De techos, suelos, laberintos y precipicios. Estereotipos de género, barreras y desafíos de las mujeres políticas" en *Cuando hacer política te cuesta la vida*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Generando igualdad (2016), "Techos de cristal y cemento: los frenos del talento femenino". Disponible en: <https://www.generandoigualdad.com/techos-de-cristal-y-cemento-los-frenos-del-talento-femenino/#:~:text=El%20techo%20de%20cemento%20se,la%20familia%20y%20el%20hogar>.

*Glosario para la igualdad* (s. f.), "Piso pegajoso". Disponible en: <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/piso-pegajoso>.

Lamas, M., (2013), *El Género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Roda, P. (1995), "La Historia de las mujeres, la mitad desconocida", *Instituto Gerónimo de Uztariz*, núm. 11.

La mente es maravillosa (s. f.), "El complejo de Casandra". Disponible en: <https://lamenteesmaravillosa.com/el-complejo-de-casandra/>.

Scott, J., (2013), "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en *El Género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Tesis [J.]: 22/2016 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo II, abril de 2016, p. 836, reg. digital 2011430.

## Reflexiones sobre los retos y potencialidades de la Escuela Federal de Formación Judicial en la consolidación de la carrera judicial

---

*Reflections on the challenges and potentialities of the Federal School of Judicial Training in the consolidation of the judicial career*

SET LEONEL LÓPEZ GIANOPOULOS\*

### Resumen

Recientemente se publicaron reformas a la Constitución y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación. La relevancia de éstas radica en que representan un cambio de paradigma en los procesos de ingreso, formación y promoción de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del Poder Judicial, pues además de ampliar el catálogo de puestos que componen la carrera judicial, introduce una regulación novedosa en materia de selección de personas, así como mecanismos de evaluación del desempeño, permanencia y separación del cargo. Este trabajo pretende dar cuenta de algunas de las implicaciones prácticas que se vislumbran en la implementación de la nueva carrera judicial.

**Palabras clave:** reforma constitucional, carrera judicial, Poder Judicial de la Federación.

---

\* Magistrado de Circuito. Doctor en Derecho Penal, máster en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid y especialidad en Derechos Humanos por la Flacso, México. Profesor de la Escuela Federal de Formación Judicial y otras instituciones educativas.

### **Abstract**

Reforms to the Constitution and the Judicial Career Law of the Federal Judicial Power were recently published. The relevance of this reform lies in the fact that it represents a paradigm shift in the processes of admission, training and promotion of public servants of a jurisdictional nature of the Judicial Power, since in addition to expanding the catalog of positions that make up the judicial career, it introduces an innovative regulation regarding the selection of people, as well as mechanisms for evaluating performance, permanence and removal from office. This work aims to account for some of the practical implications that are glimpsed in the implementation of the new judicial career.

**Keywords:** constitutional reform, judicial career, Judicial Power of the Federation.

## **1. Introducción**

Parece un lugar común aceptar la creciente influencia de los poderes judiciales en la vida de las personas, como respuesta natural a las transiciones democráticas en la región y la mayor judicialización de conflictos tanto entre particulares como frente al Estado, incluso en la revisión y control de la regularidad constitucional de prácticas y políticas públicas. Sin embargo, el incremento en la utilización del servicio no es directamente proporcional al nivel de confianza de los usuarios. Por ello ha sido necesario implementar, desde hace varias décadas, una revisión de las estructuras institucionales de gestión del despacho judicial y los indicadores de desempeño, lo cual ha dado lugar a diversas reformas con diferentes enfoques, para fortalecer el llamado gobierno judicial.

Hammergren ha cuestionado, con razón, cuáles fueron los resultados de la ola de reformas judiciales ocurridas en Latinoamérica en la década de 1980, después de 25 años y de una gran cantidad de recursos financieros invertidos. Frente al pesimismo tradicional la autora destaca algunos avances, aunque modestos, en diversas áreas: información y transparencia sobre las actividades de la judicatura; acceso a los usuarios del servicio de administración de justicia; modernización de leyes y procedimientos; así como mecanismos y políticas de reclutamiento de recursos humanos más transparentes, que parecen atraer a profesionales más calificados (Hammergren, 2008). Asimismo, destacó la necesidad de acortar

brechas en rubros como el tiempo de respuesta en el servicio, la protección de derechos fundamentales, mayor eficacia en la resolución de casos y eliminar vicios tales como la corrupción y la politización.

Para efectos de este trabajo, me enfocaré sólo en la carrera judicial, con especial énfasis, aunque no exclusivamente, en los mecanismos de selección e ingreso.

México no ha sido ajeno al proceso constante de transformación de los poderes judiciales en Latinoamérica, este camino, a veces accidentado, ha permitido tener una gran experiencia. Por ejemplo, en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1986 se eliminó el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que regulaba los exámenes de oposición para acceder al cargo de juez de distrito, con lo cual se regularizó una práctica frecuente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de realizar designaciones directas, no sometidas a ningún mecanismo de control o transparencia. En 1987 se reformó el artículo 116 constitucional, fracción III, para introducir por primera vez la idea de carrera judicial.

No obstante, fue hasta la reforma constitucional publicada el 13 de diciembre de 1994 que se estableció el Consejo de la Judicatura Federal, se delineó en forma más clara la carrera judicial como un servicio civil de carrera, al regular el ingreso, promoción y permanencia en los distintos cargos que la componen. Lo anterior con base en los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Fue la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 26 de mayo de 1995, la que permitió dar algunos pasos claros en el desarrollo de la carrera judicial en México.

Recientemente, el 11 de marzo de 2021, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a la Constitución y, el 7 de junio siguiente, a la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación. La relevancia de esta reforma radica en que representa un cambio de paradigma en los procesos de ingreso, formación y promoción de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, pues además de amplificar el

catálogo de puestos que componen la carrera judicial, introduce una regulación novedosa en materia de selección, así como mecanismos de evaluación del desempeño, permanencia y separación del cargo.

Los ejes de este nuevo modelo son los méritos de la persona y la igualdad de oportunidades, esta última entendida en un sentido material y no sólo formal. El postulado del artículo 6 es muy claro "Toda persona puede aspirar a desempeñar cargos dentro de la Carrera Judicial, siempre que reúna los requisitos establecidos en esta Ley y los acuerdos correspondientes".

A pesar de lo innovador y las aparentes bondades de la última reforma judicial, bien haríamos en aproximarnos con cautela, en principio, porque es un error pensar que todo lo anterior no servía y que lo nuevo es la panacea, pues el camino recorrido hasta ahora, con sus altibajos, nos ha permitido contar con herramientas para delimitar como institución la carrera judicial que queremos para el futuro mediano; en segundo lugar, porque los frutos de este nuevo camino sólo podrán ser evaluados con el tiempo y los resultados que produzcan, y, finalmente, porque como bien adelantaba Cipriano Gómez Lara hace casi dos décadas, es común engañarnos a nosotros mismos pensando que podemos resolver todos nuestros problemas mediante decretos, porque la realización de los postulados de la carrera judicial demanda una amplia voluntad para concretar lo que es, sin duda, una política pública (Gómez Lara, s. f., p. 220).

Es necesario tener presente que la puesta en marcha de una reforma de tal calado necesariamente enfrentará dificultades para transformarse en una realidad, debido a que, en ocasiones, las ideas cuya implementación se pretenden no siempre han sido maduradas mediante ejercicios de experiencia ni han sido sometidas a procesos de contraste y depuración, o bien no están sustentadas en evidencia sólida u obedecen a una agenda política, lo cual indiscutiblemente influye en el diseño y planeación de las políticas institucionales; el tema presupuestario; la resistencia al cambio de las personas involucradas (Caballero, 2021), entre otros. Este trabajo pretende dar cuenta de algunas de las implicaciones prácticas que se vislumbran en la implementación de la nueva carrera judicial.



## 2. ¿Qué nos enseñó la experiencia?

Como lo destaca José Antonio Caballero, cualquier ejercicio de reforma judicial debe comenzar por identificar el contexto en que se desenvuelve la institución, a fin de generar reflexiones sobre los problemas existentes y los objetivos que se pretenden conseguir, así como la forma en la que éstos impactarán en el servicio de administración de justicia.

De este modo, las reformas judiciales son el resultado de ejercicios muy variados tendientes a mejorar, en mayor o menor magnitud, la capacidad de las instituciones que imparten justicia en distintos rubros, entre otros: independencia (referida a la introducción o consolidación de la carrera judicial); eficiencia y eficacia (consistente en calidad de la gestión, reducir la demora procesal y el rezago), y acceso a la justicia (diversidad y amplificación de los servicios, reducir barreras de accesibilidad) (Caballero, 2021).

Tratándose en específico de la carrera judicial, entendimos que su legitimidad radica, en gran medida, en la racionalidad de los mecanismos de selección, ingreso, promoción y permanencia de las personas servidoras públicas. Cuando esos procedimientos carecen de regularidad o la estructura organizacional es inexistente o ineficiente, propicia la intromisión de factores externos que dan lugar a condiciones de ingreso o movilidad opacos, conflictivos, inciertos o altamente discrecionales.

El servicio civil de carrera ha sido en épocas recientes el instrumento más idóneo para reducir la irracionalidad en los procesos de selección del personal jurisdiccional, además, permite implementar objetivos oficiales, sentido de permanencia y el desarrollo de una ética institucional.

Ya desde hace años, en México la academia criticaba la falta de un sistema institucional de designación, ascenso y estabilidad en la carrera judicial, con alto margen de discrecionalidad basado en "las necesidades del servicio". Se cuestionó principalmente el método de designación de personas juzgadoras, anterior

a la reforma de 1994, mediante un sistema de cooptación con cotos y cuotas de poder de los ministros, quienes actuaban como protectores personales de sus jueces y magistrados, que, en reciprocidad, eran incondicionales (Gómez Lara, s. f., p. 213).

Esta estructura de nombramiento y sus efectos permearon durante muchos años a las demás categorías del personal jurisdiccional, al grado de desarrollar costumbres arraigadas, prácticas, redes de apoyo y mecanismos de comunicación que influyeron en la estructura y organización de juzgados y tribunales, mediante el establecimiento de redes familiares y clientelares (Borrego Estrada, 2017). Estos espacios de discrecionalidad no sujetos a control han afectado de manera directa o indirecta el servicio de administración de justicia y el logro de los objetivos institucionales.

Sobre el tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el estudio titulado *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, señala lo siguiente:

A juicio de la Comisión un proceso adecuado de nombramiento y selección constituye un presupuesto esencial para garantizar la independencia de las y los operadores de justicia [...] La Comisión considera que si no se respetan ciertos parámetros básicos, el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas (CIDH, 2013, párr. 56).

Estas estructuras tradicionales de selección y nombramiento de personal judicial conllevaron la creación de mecanismos elaborados de triangulación o de intercambio de nombramientos para beneficiar a unos cuantos, lo cual generó el notorio descontento de un gran sector de empleados que no podían ascender en la carrera judicial por estar relegados ante la constante existencia de personas "recomendadas", estas asimetrías producen un inevitable sentimiento de frustración que impacta en la prestación del servicio de administración de justicia. Por ello, el 27 de noviembre de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura

Federal, que implementa el Plan Integral de Combate al Nepotismo y fortalece el funcionamiento del Instituto de la Judicatura como Escuela Judicial.

Conocer estas falencias no es un tema menor, pues la información producida por el Estado es un bien público, por tanto, transparentar los datos referentes a los empleos y cargos públicos, particularmente las razones que orientan los mecanismos de selección, es de particular relevancia para eficientar el servicio público, combatir la corrupción y generar una estructura de rendición de cuentas y control ciudadano. Al final del día, es dinero público con el que se pagan los sueldos de las funcionarias y los funcionarios judiciales, de ahí que sea un tema de la agenda pública y no sólo de la incumbencia y decisión de las juzgadoras y los juzgadores que administran los órganos jurisdiccionales.

Uno de los ejes de la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, realizada en diciembre de 2013, en Santa Cruz, Bolivia, fue destacar la importancia de la transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos, regla 20, sobre las escuelas judiciales.

En suma, el desarrollo del factor humano en el Poder Judicial implica que el personal tenga acceso a mecanismos de formación y evaluación de competencias que le permitan ingresar a la institución y tener movilidad, en condiciones de igualdad, en las distintas categorías que conforman la carrera judicial.

### **3. Potencialidades de la Escuela Judicial en el nuevo modelo de carrera judicial**

La nueva ley tiene por objeto establecer las bases para el desarrollo de la carrera judicial de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, así como regular todas aquellas cuestiones que inciden en ese servicio civil de carrera.

Un acierto de la reforma es que por primera vez se establece en qué consiste el perfil de la funcionaria o el funcionario judicial, asignatura pendiente durante muchos años, que dificultaba orientar los esfuerzos institucionales. Se determina

con claridad que dicho perfil se integra por el conjunto de capacidades y cualidades personales que permiten asegurar que, en el ejercicio de sus funciones, responderá de manera idónea al servicio de administración de justicia. Define la carrera judicial como un sistema institucional encargado de regular los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, basado en el mérito y la igualdad real de oportunidades.

Este enfoque está en consonancia con el referido estudio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuyos párrafos 61 y 62 se establece lo siguiente:

61. La CIDH considera que todas las leyes que regulen el acceso a la función pública deben garantizar mecanismos óptimos que permitan el acceso igualitario a los cargos en forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación<sup>116</sup>. Dichos principios deben ser observados por las autoridades encargadas de la aplicación de dichas leyes y el Estado debe garantizar las condiciones institucionales y técnicas para su materialización.

62. En este sentido la Comisión considera que todo proceso de selección y nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades profesionales y de integridad del aspirante, sino también el aseguramiento de la igualdad de oportunidades [...].

Hablar de carrera judicial implica necesariamente la existencia de una relación de coordinación y complementariedad entre las escuelas judiciales y los órganos jurisdiccionales, así como las inevitables tensiones entre ellos. Empezando por la resistencia al cambio, pues la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación quita un espacio de discrecionalidad que tenían habitualmente las personas juzgadoras en la selección y designación de funcionarios judiciales.

Tal vez uno de los aspectos más relevantes de la reforma es que cualquier persona puede aspirar a desempeñar cargos dentro de la carrera judicial, siempre que reúna los requisitos establecidos en la Ley y los Acuerdos Generales del Consejo

de la Judicatura Federal. De igual manera, el artículo 10 incorpora a los oficiales judiciales como parte de la carrera judicial, un puesto que era minimizado y excluido.

En este aspecto, el servicio civil de carrera judicial funciona como articulador de procesos integrados de administración y gestión pública del Poder Judicial, con un enfoque objetivo, transparente y abierto, en el que los méritos, competencias y resultados sirven como parámetros de evaluación de idoneidad de las y los sustentantes, al tiempo que actúan como estímulo no sólo para el ingreso y ascenso en los distintos rangos que la componen, sino también para la permanencia en el cargo.

Tratándose del factor humano, principal activo del Poder Judicial, la Ley de Carrera Judicial deja a la Escuela Federal de Formación Judicial el deber de integrar las tareas de capacitación y selección de personal, de modo que le corresponde, por decirlo de alguna manera, responsabilizarse de lo que se produce y cómo se produce, esto incluye una gama de procesos, recursos, habilidades y competencias.

Esto es, la ley establece una interacción permanente entre la carrera judicial y la Escuela Judicial, pues trata de encauzar sus esfuerzos en una misma dirección, a saber, un régimen menos discrecional y más justo e incluyente en los procesos de nombramiento de los servidores públicos, propiciando su permanencia y superación, con base en expectativas de desarrollo personal, a la vez que genera un sentido de identidad y pertenencia hacia el Poder Judicial de la Federación.

La herramienta indispensable para cumplir esta labor es un sistema institucional de selección, designación y promoción para ocupar los diferentes puestos de la carrera judicial, sustentada en bases objetivas. La nueva ley ha optado por los mecanismos de realización de exámenes y concursos de oposición. Ciertamente es que aprobar un examen no garantiza por sí mismo la idoneidad y aptitud de una persona para desempeñar un puesto; sin embargo, en la actualidad es uno de los sistemas más objetivos y confiables con los que contamos. En este sentido, especial atención merecerá la implementación de procesos de selección estandarizados

y de alta calidad para garantizar la idoneidad de cualquier persona sin importar la región, evitando las nocivas prácticas de bajar los estándares de admisión a fin de contar con personas en la lista.

Conviene aclarar que el trabajo de selección sólo es una cara de la moneda, del otro lado, cuando la persona ha ingresado a una categoría de la carrera judicial, están los periodos de prueba antes de obtener la basificación en el puesto, así como los mecanismos de permanencia, que es una de las innovaciones de la ley. Esto es, existen instrumentos para garantizar la idoneidad de las personas seleccionadas.

La nueva política judicial de ingreso tiene por objeto atraer a un gran número de personas a sumar sus esfuerzos al Poder Judicial. En la actualidad, cualquier persona puede ingresar a la carrera judicial mediante los concursos abiertos de oposición realizados por la Escuela Judicial para ocupar la categoría de oficial judicial; así como los concursos abiertos de oposición para la designación de juezas o jueces de distrito.

Además, la promoción a los diferentes puestos se hará por medio de concursos de oposición, regulada mediante un sistema de acceso escalonado a las diferentes categorías de la carrera judicial, es decir, los concursos de oposición están dirigidos a la categoría inmediata anterior; así, para concursar en el puesto de actuario o actuaria únicamente podrán hacerlo las y los oficiales judiciales; para ser promovido a la categoría de secretaria o secretario de juzgado o de asistente de constancias y registro (y sus equivalentes en juzgados especializados en el sistema penal oral acusatorio y juzgados laborales), únicamente podrán participar las y los oficiales judiciales y las actuarios y las acturias, y dichos secretarios, a su vez, serán los únicos calificados para concursar en la categoría de secretaria o secretario de tribunal o asistente de constancias y registro de tribunal de alzada.

Esto sin duda es un punto de inflexión en la carrera judicial, pues por un lado se abre la puerta de ingreso al público en general, maximizando la igualdad de oportunidades, y, por otro, se regulan los ascensos procurando un desarrollo integral de la persona servidora pública al propiciar el desarrollo en las distintas

áreas de la carrera judicial. Esto aspira a una formación más completa conforme se avance en los distintos puestos que componen la carrera judicial. Pues, se supone, la persona tendrá la formación de los grados anteriores.

Adicionalmente, el ingreso y movilidad dentro de la carrera judicial se garantiza al establecer un orden de prelación que atiende a las calificaciones obtenidas, privilegiando las más altas notas, con lo cual se establece un referente objetivo para la designación, lo que lleva un fuerte componente de aspiración a la excelencia, como uno de los principios rectores de la carrera judicial. Aunado a lo anterior, se garantiza el acceso a todos los sustentantes que hayan aprobado en una categoría determinada, porque el artículo 29 de la ley prevé que no podrán realizarse nuevos concursos de promoción hasta en tanto todas las personas vencedoras hayan sido designadas en la categoría para la cual concursaron.

Con todo, las personas juzgadoras contarán con un margen de discreción al estar en aptitud de seleccionar de un grupo a aquella que consideren más idónea para el puesto, al tiempo que podrán evaluar el desempeño y decidir si cuenta con aptitudes para permanecer o no en él y, en su defecto, seleccionar a alguien más, esta interacción permitirá retroalimentar a la Escuela Judicial sobre las necesidades de los órganos jurisdiccionales.

Así, la Escuela Federal de Formación Judicial enfrenta la responsabilidad histórica de transformar el rostro del Poder Judicial de la Federación frente a la sociedad, cambiar la percepción de que el ingreso a la institución se rige por la lógica de "cuotas y cuates" e incentivar la incorporación de personas calificadas en condiciones de igualdad.

No quiero terminar estas breves reflexiones sin señalar que un enfoque esencial en este nuevo proceso es lograr la paridad de género en todas las categorías que componen la carrera judicial, facilitando que las mujeres no sólo escalen la pirámide de puestos dentro del Poder Judicial y rompan los techos de cristal, sino también tener presentes las dificultades de movilidad horizontal o "laberintos de cristal", que impiden igualdad numérica en los órganos. Para lograrlo, indudablemente habrá que acudir a las acciones afirmativas y las cuotas de género.

Y la entrada es precisamente desde los concursos de oposición para acceso a todas las categorías de la carrera judicial, la necesidad de que sean diferenciados y, en su caso, establecer condiciones de preferencia, en función de la actual integración de las plantillas de personal de los órganos jurisdiccionales.

No merece menor importancia la visión interseccional de otros grupos desaventajados, minoritarios o subrepresentados, por ejemplo, personas con discapacidad; miembros de pueblos originarios; integrantes de la comunidad LGBTQ+, entre otros. Factores que deberán visibilizarse en los procesos de selección para los diversos puestos de la carrera judicial, a fin de amplificar la participación, en suma, dar lugar a un Poder Judicial incluyente (CIDH, 2013, párrs. 69 y 72).<sup>1</sup>

#### 4. Desafíos de la Escuela Judicial en la implementación del nuevo modelo de carrera judicial

Los resultados y el éxito del nuevo paradigma de carrera judicial no podrán constatarse a corto plazo y de una sola vez, más bien se trata de un proceso constante de mejoramiento; no es la nota obtenida en un examen lo que determina la idoneidad de la persona para el puesto, sino su desempeño al utilizar los conocimientos y competencias suministrados en los cursos impartidos o

---

<sup>1</sup> Sobre la participación de las mujeres y grupos minoritarios en los procesos de selección de las y los operadores del sistema de justicia:

"69. La Comisión reitera que la importancia de asegurar una adecuada representación de las mujeres en los cargos públicos ha sido reconocida a nivel internacional, entre otros, en instrumentos como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>124</sup> y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing<sup>125</sup>. Asimismo, la Relatora Especial de la ONU, ha destacado con satisfacción los esfuerzos desplegados por los tribunales y las cortes internacionales y regionales para incluir como criterio para la selección de jueces la adecuada representación de género.

72. Por otro lado, la CIDH observa positivamente aquellos Estados que han garantizado la representación intercultural de la población. La Comisión recuerda que existe un deber del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que pueblos indígenas y sus miembros así como grupos étnicos puedan participar, en condiciones de igualdad, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos consagrados en la Convención<sup>132</sup>. En este sentido, la Comisión Interamericana valora la regulación en Bolivia que indica que en la integración del Tribunal Constitucional Plurinacional participen al menos dos magistrados y magistradas que provengan del sistema indígena campesino por autoidentificación personal".



aptitudes evaluadas mediante la aplicación de exámenes de selección por la Escuela Judicial. Dicha idoneidad se traduce en la calidad del servicio al público, los acuerdos, las sentencias, entre otros aspectos.

Aún más, tener conocimiento o capacidad técnica no garantiza por sí solo el rendimiento laboral, sino que comprende una amplia gama de habilidades, aptitudes y actitudes que moldean la óptima prestación del servicio de administración de justicia de los tribunales. Es decir, el conocimiento sustantivo y procesal es insuficiente si no va acompañado de vocación de servicio.

Es conveniente hacer notar que en los últimos años el Poder Judicial ha experimentado un desarrollo exponencial debido a la gran apertura de órganos jurisdiccionales con motivo de diversas competencias asignadas por el legislador, ello ha propiciado que los procesos de ingreso sean más vertiginosos y con mucha mayor apertura que hace una década; este incremento del factor humano en ocasiones ha provocado que no siempre lleguen personas con la capacitación o habilidades necesarias y, por otro lado, diluye ese sentido de identidad institucional que caracterizaba a la institución; parece que un área de oportunidad de la Escuela Judicial es redoblar esfuerzos para seguir contribuyendo a desarrollar un sentido de identidad y pertenencia en el Poder Judicial.

Si tomamos en cuenta que corresponde a la Escuela Judicial diseñar los reactivos que servirán para realizar los cuestionarios de la primera etapa de los concursos, así como los métodos de evaluación que se aplicarán en las etapas subsecuentes, los cuales podrán consistir en la sustentación de exámenes orales, resolución de casos prácticos, audiencias simuladas y cualquier otro que permita evaluar la idoneidad de los candidatos para la categoría en la que concursan, es claro que el punto crítico es precisamente identificar rasgos que permitan, con la mayor objetividad posible, establecer parámetros de idoneidad de las personas sustentantes.

Sobre este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el estudio titulado *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, en los párrafos 75 y 76, señala lo siguiente:

75. [...] La Comisión ha considerado en cuanto al mérito personal que se debe elegir personas que sean íntegras, idóneas, que cuenten con la formación o calificaciones jurídicas apropiadas. Asimismo, en cuanto a la capacidad profesional, la CIDH ha insistido en que cada uno de los aspectos a valorar debe hacerse con base en criterios objetivos.

76 [...] En tales concursos pueden incluirse aspectos como la formación profesional y los años de experiencia requeridos para el cargo, los resultados derivados de la aplicación de exámenes donde se respete el carácter anónimo de las pruebas<sup>144</sup>, de tal forma que no sean seleccionados ni nombrados operadores de justicia de modo discrecional y puedan acceder todas las personas que estén interesadas y reúnan los requisitos [...].

Éste es un tema álgido que presentará sin duda un gran número de tensiones y contradicciones, pues los titulares de los órganos jurisdiccionales están habituados a dar nombramientos con base en una gran cantidad de criterios, muchos de ellos subjetivos, pero no todos desdeñables, entre ellos, la confiabilidad de la persona. Y ahora, esa libertad se limita al tener que designar a las personas que aparecen en la lista y por orden de calificaciones (de entre el 10% superior de la lista), por ello, se avizora que el contraste entre la aprobación de un examen y la evaluación del desempeño de una persona será un punto de constante exigencia a la Escuela Judicial por parte de los órganos jurisdiccionales. Pese a lo anterior, pienso que este sistema ofrece mayor objetividad, apertura e igualdad de posibilidades frente a la manera en que se han venido haciendo las designaciones de personal.

El señalado desfase entre implementación y resultados hace necesario establecer y desarrollar indicadores no sólo para medir el cumplimiento de metas y objetivos institucionales en sentido cuantitativo, sino principalmente de carácter cualitativo que informen si se han alcanzado los resultados esperados, a la luz de los principios y valores que orientan la carrera judicial, esto es, evaluaciones de impacto sobre la realidad que se pretende cambiar, según el diagnóstico inicial, que permitan medir los avances, hacer ajustes, informar a la ciudadanía y rendir cuentas.

Sin duda, las exigencias de los tribunales contribuirán a hacer ajustes, aunque para lograrlo es necesaria mayor empatía y apertura total de la Escuela Judicial a las críticas de las personas titulares de órganos jurisdiccionales, quienes son

destinatarias del elemento humano seleccionado y certificado por aquella. De lo contrario, se corre el riesgo de que la reforma simplemente traslade la facultad de selección, sin mayores resultados para lograr el principio de excelencia.

En otro contexto, es probable que la política de no realizar nuevos concursos de promoción hasta en tanto todas las personas vencedoras hayan sido designadas en la categoría para la cual concursaron genere algunas inconsistencias. Esto porque si se quiere garantizar la excelencia en la prestación del servicio, una situación que se debe considerar es el umbral mínimo de calificación para acceder a las listas, de lo contrario, se corre el riesgo de incorporar a personas de baja calidad profesional en un proceso en el que no intervienen las personas titulares del órgano jurisdiccional, pero son quienes habrán de trabajar con ese personal, lo cual puede repercutir en la calidad de la prestación del servicio, incluso, causar responsabilidades administrativas.

Lo anterior tiene otras implicaciones, pues las personas titulares habrán de seleccionar, de una lista, a las personas para otorgar nombramientos, hecho lo cual estarán en aptitud de determinar si su desempeño es o no satisfactorio; de no serlo, tienen la facultad de no otorgar más nombramiento y contratar a alguien más de la lista. En este punto, si la Escuela Judicial no implementa procesos de evaluación exigentes se corre el riesgo de que los órganos jurisdiccionales deban rotar constantemente a personas por falta de idoneidad, lo que genera inestabilidad y repercute en la productividad del órgano jurisdiccional, dados los naturales periodos de adaptación al trabajo.

Otro aspecto que puede vislumbrarse conflictivo es la tarea de evaluación del desempeño, referido al establecimiento de métodos para valorar el cumplimiento cualitativo y cuantitativo, de manera individual y, en su caso, colectiva, de las funciones y objetivos asignados a las y los miembros de la carrera judicial.

A través de la evaluación del desempeño se podrá apreciar el rendimiento de cada servidor público o servidora pública de la carrera judicial evaluado o evaluada en el marco de su categoría y actividades concretas, así como detectar las necesidades de capacitación o recomendar la incorporación de mejores prácticas para optimizar la impartición de justicia.

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 (artículo 38, la permanencia estará sujeta a la evaluación del desempeño), y quedan también incluidos en las posibilidades de remoción del cargo, lo cual implica dejar sin efectos el nombramiento del servidor público, así como la pérdida de los derechos inherentes al cargo.

En este punto, es necesario establecer una política integral de los factores que deben tomarse en cuenta para evaluar el desempeño y cómo se van a medir, es necesario escuchar tanto a las personas titulares de órganos jurisdiccionales como a las servidoras y los servidores públicos, a fin de reducir espacios de discrecionalidad de los primeros, y evitar que la evaluación sea tan laxa que termine siendo estéril, desnaturalizando su carácter de garantía de calidad en el servicio público. Si la ley pretende acabar con diversos vicios, merece la pena traer a cuento que en el Poder Judicial es una constante que una vez obtenida la basificación baja el rendimiento y nivel de compromiso de algunas personas, sin mayor consecuencia; tampoco existen herramientas suficientes e idóneas para medir la productividad y desempeño del trabajo. Esta obligación legal, sin duda, requerirá un amplio desarrollo.

Al respecto, cobra relevancia la noción de desarrollo profesional, entendido como el establecimiento de procesos para determinar los planes individualizados de carrera autogestión de las personas servidoras públicas a fin de identificar posibles trayectorias de desarrollo, así como los requisitos y las reglas por cubrir de su parte, con el objetivo de impulsar el desarrollo integral de las y los miembros de la carrera judicial. Tal desarrollo profesional implica a su vez el acceso a esquemas de capacitación acordes con los perfiles y funciones que desempeña cada integrante del Poder Judicial, que permitan un crecimiento y desarrollo continuo del factor humano.

## 5. Comentarios finales

Con base en lo anterior, puede afirmarse que la Escuela Judicial tiene la oportunidad de sentar las bases de un servicio civil de carrera más transparente,

incluyente y equitativo, limitando el margen de opacidad y discrecionalidad que tanto desprestigio ha causado a la institución. Sin embargo, la ruta no es sencilla, pues requiere una gran flexibilidad y apertura de la Escuela Judicial, pero sobre todo entender que, al menos en este aspecto, estará al servicio de los juzgados y tribunales, al ser el órgano encargado de suministrar el factor humano que ocupará los puestos de la carrera judicial. Estos nuevos derroteros plantean la necesidad de contar con procesos más exigentes y depurados. De lo contrario, se corre el riesgo de que la reforma solamente traslade o diluya facultades de selección de personas, o peor, se traduzca en un mecanismo de escalafón ciego, sin producir una verdadera transformación en la carrera judicial y en el servicio de administración de justicia.

## Fuentes

Borrego Estrada, Felipe, (2017), "Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 29-30, enero-diciembre, pp. 159-191.

Caballero, José Antonio, (2021), "La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?", *Nexos*, El juego de la Corte. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-reforma-judicial-de-2021-hacia-donde-va-la-justicia/>. [Consultado el 20 de mayo de 2022].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2013), *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

Cumbre Judicial Iberoamericana. Disponible en: [http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=926946&folderId=769791&name=D\\_LFE-6188.pdf](http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=926946&folderId=769791&name=D_LFE-6188.pdf). [Consultado el 20 de mayo de 2022].

Gómez Lara, Cipriano (s. f.), *Carrera Judicial, Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/10.pdf>. [Consultado el 20 de mayo de 2022].

Hammergren, Linn (2008), "Reforma judicial veinticinco años después: desafíos emergentes al modelo supuesto", *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, winter/spring.

## La reforma judicial y el fortalecimiento del Instituto Federal de Defensoría Pública

---

*Judicial reform and strengthening of the Federal Institute of Public Defense*

NETZAÍ SANDOVAL BALLESTEROS\*

SERGIO HERNÁNDEZ RAMÍREZ\*\*

### Resumen

Este artículo busca brindarle a las lectoras y los lectores el contexto en el que se emitió la reforma judicial, sus implicaciones, cambios e impacto, que redundaron en el fortalecimiento de la Defensoría Pública Federal, a partir de sus nuevas atribuciones y competencias. Se muestra un panorama de las acciones ejecutadas en la actual administración a la luz de las Líneas Generales de Trabajo 2019-2022 del ministro presidente Arturo Zaldívar, cuyo objetivo es la protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas, en especial, aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Además, se da cuenta de los cambios que, previo a la entrada en vigor de la

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Graduado del Curso de Formación de Secretarios del Poder Judicial de la Federación entre los promedios más altos del país. Especialista en administración y procuración de justicia por la UNAM. Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Derecho por la UNAM con mención honorífica.

\*\* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México con mención honorífica, maestro en Derecho de las Tecnologías de Información y Comunicación en el Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación, y especialista en derecho del trabajo y justicia laboral por la Escuela Federal de Formación Judicial.

reforma, la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública implementó y que ha beneficiado a las personas más desprotegidas dentro del sistema de justicia de México.

**Palabras clave:** defensoría pública, derechos humanos, reforma judicial, asesoría jurídica, defensa penal, litigio estratégico, combate a la tortura, servicios jurídicos, personas en situación de vulnerabilidad.

### **Abstract**

This article seeks to provide readers with the context in which the judicial reform was issued, its implications, changes and impact, which resulted in the strengthening of the Federal Public Defender, based on its new powers and competencies. An overview of the actions carried out in the current administration is shown in light of the General Lines of Work 2019-2022 of Minister President Arturo Zaldívar, whose objective is the protection and guarantee of the human rights of all people, especially those who are in a situation of vulnerability. In addition, it gives an account of the changes that, prior to the entry into force of the reform, the General Directorate of the Federal Institute of Public Defense implemented and that have benefited the most unprotected people within the Mexican justice system.

**Keywords:** public defender, human rights, judicial reform, legal advice, criminal defense, strategic litigation, fight against torture, legal services, people in vulnerable situations.

## **1. Introducción**

En México una gran cantidad de personas necesitan servicios legales gratuitos y defensa de calidad. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en 2020 existían más de 55.7 millones de personas en situación de pobreza y pobreza extrema (Coneval, 2021).

Si a ese número se agregan todas aquellas personas que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad adicional, es posible señalar que aproximadamente tres cuartas partes de la población en México tiene la necesidad de contar con abogadas o abogados que defiendan sus derechos ante los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, no todas cuentan con los recursos para contratar a alguna o algún abogado particular.



Lamentablemente no es la única barrera que encuentran para poder tener un acceso efectivo a la justicia. El sistema de justicia en México es tormentosamente lento. Esto implica que un juicio tenga por lo menos una etapa ordinaria, apelación, amparo, amparo en revisión y lamentablemente reposiciones de procedimiento; generando que todo el ciclo se repita. Sin mencionar la cantidad inmensa de prácticas dilatorias o burocráticas que afectan la impartición de justicia, afectando en la mayoría de los casos –en fuero común– a las personas más desprotegidas. Entre ellas destaca la lenta tramitación de exhortos judiciales que regresan sin diligenciarse bajo el menor pretexto.

Para la tutela y defensa de los derechos humanos de todas estas personas existe la Defensoría Pública Federal que –como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal– durante la administración del ministro presidente Arturo Zaldívar ha renovado su papel en la sociedad, a través del cambio de paradigma de la percepción que se tenía de las defensoras y los defensores públicos y asesores jurídicos.

Desde las Líneas Generales de Trabajo 2019-2022 del ministro presidente se identificaron los caminos que el Instituto Federal de Defensora Pública debía recorrer para transformar el sistema de justicia en México. Se estableció la necesidad de contar con una Unidad de Litigio Estratégico en Derechos Humanos a fin de impulsar "nuevos criterios que fortalezcan el marco de interpretación y protección de los derechos humanos, especialmente de aquellos que pertenecen a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad" (Zaldívar, 2018).

También se indicaron metas para lograr una defensa adecuada de las personas, pueblos y comunidades indígenas, situación que se ha materializado a través de la amplitud en la cobertura de sus servicios, pasando de 38 a 148 variantes lingüísticas capaces de ser traducidas por las 133 personas servidoras públicas bilingües que actualmente brindan servicios de defensa penal y asesoría jurídica.

En cuanto a otros grupos en situación de vulnerabilidad, la actual administración del Instituto se ha centrado en dotar de atención especializada, con enfoque

interseccional e intercultural, perspectiva de género y defensa de los derechos humanos de personas con discapacidad, en movilidad y sujetas a protección internacional, en materia laboral, de quienes se encuentren privadas de libertad, así como de niñas, niños y adolescentes, adultas mayores, desempleadas, entre otros.

A pesar de los esfuerzos implementados para la renovación de la Defensoría Pública, las reformas constitucional y legal en materia de justicia federal trajeron consigo muchos cambios que, en las siguientes líneas, se expondrán a efecto de poder contar con un panorama del fortalecimiento del Instituto Federal de Defensoría Pública desde 2021.

## **2. Reforma constitucional**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido más de 700 reformas desde se creación, y muy pocas han sido tan relevantes para el sistema de justicia en México. Durante la década de 1990 se impactaron en el Poder Judicial de la Federación diversos cambios significativos a su estructura y funciones.

En 1994 se creó al Consejo de la Judicatura Federal, como el ente responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que también sufrió cambios en su integración y rediseñó su competencia, a través del fortalecimiento con la acción de inconstitucionalidad como un nuevo medio de control de constitucionalidad y la modificación de la regulación de las controversias constitucionales.

Por otro lado, la reforma de 1999 modificó entre otras cosas, las atribuciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura Federal, estableció que es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, y otros cambios que no son tan sustantivos.

No se omite señalar que también se presentaron reformas constitucionales que impactaron de gran manera a las funciones que tienen las operadoras y los

operadores jurídicos del sistema de justicia. De manera específica, están la de 2008 por la que se estableció el Sistema de Justicia Penal Adversarial que modificó por completo la impartición de justicia y la ejecución de penas, y la de 2011 en materia de derechos humanos, que trajo consigo un nuevo paradigma sobre el análisis de los asuntos que se someten a consideración de las juezas y los jueces mexicanos.

Con esa última reforma, además de establecer que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que sea parte, obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En cumplimiento de lo anterior, el Poder Judicial de la Federación ha desarrollado nuevos criterios, argumentos e incluso derechos, a partir de ejercicios de interpretación conforme, acordes con el principio pro persona. Juezas y jueces, magistrados y los propios ministros han demostrado en los últimos años que el marco jurídico aplicable en el país no se limita a lo nacional, sino que abarca también disposiciones internacionales en materia de derechos humanos.

Las reformas constitucional y legal, que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, surgieron como un esfuerzo conjunto impulsado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación junto con el Ejecutivo federal. A partir de un análisis minucioso se detectaron áreas de oportunidad que tenían como objetivo común mejorar el sistema de justicia en México.

Los ejes principales de la reforma se caracterizan por ser transversales. No se pueden ver de manera aislada, porque cada actor que integra este sistema tiene un papel que desarrollar para garantizar el acceso a la justicia de todas las personas, en especial de las que se encuentran más desprotegidas. Los ejes que impactan en la Defensoría Pública Federal son:

- 1) Consolidación de la carrera judicial para todas las categorías, que permita acceder por concurso de oposición.

- 2) Reforzamiento de las facultades institucionales de combate a la corrupción y al nepotismo.
- 3) Impulso a la capacitación y profesionalización del personal a través de la Escuela Federal de Formación Judicial, incluyendo la carrera judicial de defensoras y defensores públicos.
- 4) Fortalecimiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, consolidando su sistema de carrera y ampliando sus servicios, para beneficiar a las personas que más lo necesitan.
- 5) Apuntalar el papel de la Suprema Corte como tribunal constitucional, permitiendo que enfoque sus energías únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional.
- 6) Modificación del sistema de jurisprudencia, para fortalecer los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La transformación del Poder Judicial de la Federación que se busca a partir de la implementación de estas reformas se está llevando a cabo, para beneficiar los engranajes del sistema de justicia y mejorar su impartición para todas las personas.

En cuanto a la reforma con y para el Poder Judicial de 2021, el ministro presidente Arturo Zaldívar señaló que es:

[F]uncional y estructural del Poder Judicial de la Federación, que al serlo y al permitirnos tener un Poder Judicial más eficiente, más eficaz, más cercano y profesional, va a generar necesariamente una mejor justicia federal, sin duda, e indirectamente va a generar también una mejor justicia en el país, porque la justicia federal siempre impacta en otras jurisdicciones (Zaldívar, 2021).

Aplicando estas palabras a las funciones del Instituto Federal de Defensoría Pública, coincide con el impacto que tienen sus labores en la vida de las personas

que son usuarias de sus servicios. Se ayuda a una gran cantidad de personas que necesitan de una abogada o un abogado para poder arreglar algún conflicto, y ese servicio debe ser eficiente, eficaz, profesional, honesto, honrado, gratuito, de calidad, y siempre con un enfoque interseccional, con perspectiva de género y pleno respeto de los derechos humanos.

De ahí que los siguientes apartados versen sobre la reforma constitucional y legal del Poder Judicial de la Federación, sus implicaciones en cuanto a la Defensoría Pública, así como los principales cambios que se han presentado para hacer frente a las nuevas atribuciones que se le encomendaron.

## 2.1. Rango constitucional de la Defensoría Pública Federal

El servicio público de defensa jurídica gratuita proporcionada por el Estado en el ámbito federal se realiza a través del Poder Judicial de la Federación desde 1922. Ha tenido algunos cambios, como la creación del Consejo de la Judicatura Federal y su incorporación de la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, con el carácter de órgano auxiliar, continuando con la pertenencia de dicha institución al mismo Poder.

La Unidad se transformó, a través de la Ley Federal de Defensoría Pública del 28 de mayo de 1998, para dar pie al Instituto Federal de Defensoría Pública como órgano del Poder Judicial de la Federación, dotado de independencia técnica y operativa. Su objeto era regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, garantizar el derecho a la defensa en materia penal, el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal y civil. La Ley ha sufrido diversas reformas, pero ninguna tan trascendente como la que deriva de la reforma constitucional de marzo de 2021.

El hecho de elevar a rango constitucional al Instituto Federal de Defensoría Pública no es cosa menor. Si bien desde la reforma del 18 de junio de 2008 en el artículo 17 de la Constitución federal se previó la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y con condiciones para un

servicio profesional de carrera para las defensoras y los defensores, lo cierto es que apenas en su similar del 11 de marzo de 2021 se estableció que sería la autoridad encargada de brindarlo en asuntos del fuero federal. El texto reformado se indica a continuación.

El servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. La Escuela Federal de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición (CPEUM, 2021).

Esta reforma demuestra que no es necesaria la creación de órganos constitucionales autónomos para brindar un servicio de suma necesidad para las personas más desprotegidas. Por el contrario, con una institución sólida, robusta, con objetivos definidos y que aprovecha todos sus recursos de la mejor manera, es posible garantizar derechos humanos como lo es el acceso a la justicia y la defensa adecuada de manera eficaz.

## 2.2. La Escuela Judicial y capacitación del personal de la Defensoría Pública

Otro de los cambios que tuvieron impacto en el funcionamiento del Instituto consistió en la inclusión de la Escuela Federal de Formación Judicial como autoridad encargada de capacitar a las defensoras y los defensores públicos –y al personal de asesoría jurídica–, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.

Al establecer que tanto el ingreso del personal de la Defensoría Pública como su capacitación estará a cargo de la Escuela Judicial, se garantiza que exista una formación integral, acorde con las necesidades de las personas servidoras públicas que brindan servicios de defensa penal y asesoría jurídica y en beneficio de las usuarias y los usuarios que los reciben.

No se omite señalar que a pesar de que previo a la reforma el ingreso por concurso a la Defensoría Pública correspondía exclusivamente al Instituto, desde

2011 no se emitía una convocatoria para concursar por las plazas de personas defensoras públicas del Instituto.

Destaca que durante la actual administración por primera vez en la historia de la Defensoría Pública Federal se emitió una convocatoria interna dirigida específicamente a mujeres. Esto refleja el impulso que se ha otorgado al personal que integraba el Instituto para poder ocupar cargos no sólo de persona defensora pública, sino de supervisora, evaluadora y titular de delegación.<sup>1</sup>

### 3. Reforma legal

Como consecuencia de la entrada en vigor de la reforma constitucional descrita, y continuando con los trabajos coordinados entre los Poderes Ejecutivo y Judicial federal para transformar el sistema de justicia federal en México, se enfocaron los esfuerzos legislativos para recalcar múltiples características de los operadores jurídicos en el desempeño de sus labores, como lo son la ética, el profesionalismo, la independencia y la imparcialidad.

En congruencia con la reforma constitucional indicada, era necesario contar con diversos cambios legales, como emitir una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación armónica que considere los cambios orgánicos, estructurales y funcionales para obtener a la brevedad posible los cambios esperados.

Otro de los instrumentos normativos que se debían reformar era la Ley Federal de Defensoría Pública. Esto con el objetivo de acercar la justicia a las personas

---

<sup>1</sup> El 17 de diciembre de 2019 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, en un periódico de circulación nacional y en la página electrónica del Instituto, la Convocatoria al concurso cerrado de oposición para la selección de defensoras públicas y la Convocatoria al concurso cerrado de oposición 1/2020, para la selección de defensoras y defensores públicos del Instituto. El 27 de septiembre de 2019, se publicó en la página electrónica del Instituto la Convocatoria al procedimiento interno de selección para ascender vía promoción a la plaza de delegado. Una vez sustanciado en todas sus partes el procedimiento, se determinó que no existían concursantes que alcanzaran la calificación mínima para ser designados en el cargo, por lo que la Dirección General emitió un oficio invitando a supervisoras y supervisores a participar en el proceso de selección para ascender, en el que resultó ganadora la licenciada Gabriela Valencia Cortez. El 23 de enero de 2020 se emitió la Convocatoria que establece el procedimiento interno de selección 1/2020 para ascender vía promoción a la plaza de supervisora, así como la Convocatoria que establece el procedimiento interno de selección 1/2020 para ascender vía promoción a la plaza de evaluador.

más desprotegidas. Por ello se adicionó a las materias en las que se otorga el servicio de asesoría jurídica la de amparo familiar.

Con estos cambios se buscó erradicar usos que hasta la fecha continúan –en menor grado– en el Poder Judicial de la Federación, a través del combate a prácticas corruptas como nepotismo, compadrazgo, endogamia y amiguismo. Asimismo, el fortalecimiento de la carrera judicial, capacitación de personal, dotar de mejores condiciones y nuevas atribuciones a la defensoría pública tuvieron como objetivo acercar la justicia a las personas más desprotegidas a través de la impartición de justicia pronta y expedita para todas las personas.

### 3.1. Competencia en amparo familiar

Conforme al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021), los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales estatales en todas las materias en el ámbito nacional reportaron 1,577,327 asuntos ingresados y 871,054 concluidos. Del total de asuntos ingresados 38.7% (609,890) correspondió a la materia familiar y para los concluidos la mayoría de los expedientes fueron en la misma materia con 34.3% (298,882).

Las cantidades anteriores no contemplan la carga de trabajo que se está acumulando en diversos juzgados del fuero común y que, pese a versar sobre conflictos en materia familiar –que probablemente involucren derechos de niñas, niños y adolescentes–, no encuentran una solución pronta, lo que provoca una dilación en el acceso a la justicia para las personas involucradas.

Por este motivo y para acercar la justicia a las personas que se encuentren en esta clase de supuestos, una de las modificaciones que sufrió la Ley Federal de Defensoría Pública es dotar de competencia en materia de amparo familiar al Instituto. Su objeto, contenido en el artículo 1, es regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa, entre otras, en amparo en materia familiar.



Si bien es cierto que el Instituto ya contaba con atribuciones para brindar servicios en diversas materias como la civil federal, también lo es que sus asesoras y asesores jurídicos pueden actuar como representante especial de una o un menor de edad, por designación del Juzgado de Distrito en juicios de amparo (Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, 2021). Sin embargo, a partir de las reformas indicadas, se han implementado diversas acciones para la captación de un mayor número de personas usuarias que puedan ser representadas por la Defensoría Pública, especialmente en materia de amparo familiar.

El Instituto cuenta actualmente con 285 plazas de asesor jurídico con su respectivo oficial jurídico de apoyo que se encargan de brindar el servicio en materias distintas a la penal y que primordialmente se enfoca a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Esta capacidad institucional permite dar atención a las personas que acuden con la defensoría pública federal y poder garantizarles su derecho humano de acceso a la justicia y defensa adecuada.

Llama la atención que en 2019 el número de asesoras y asesores jurídicos adscritos a las defensorías públicas estatales ascendía a 254 (Sancliment, 2019). Comparando esa cifra con las plazas de personal de asesoría jurídica del Instituto en 2019 y 2022 se identifica un cambio radical, ya que de las 198 plazas de asesoría jurídica que se encontraban al principio de la actual administración, se elevó a 285 con el apoyo del ministro presidente Arturo Zaldívar y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Es decir, hoy en día la Defensoría Pública Federal cuenta con más personal capaz de brindar servicios jurídicos gratuitos y de calidad que todas las defensorías públicas estatales. Por ello, el Instituto es la mayor esperanza de garantizar el acceso a la justicia para las personas en el país.

Debido a lo anterior, se solicitó apoyo y colaboración de las defensorías públicas locales para canalizar a las usuarias y los usuarios que tengan la necesidad de promover juicio de amparo, ya sea directo o indirecto, en materia familiar. Lo anterior, para poder intervenir en su representación y garantizar sus derechos

humanos a partir del gran vínculo y colaboración entre defensorías públicas que se ha buscado desarrollar desde la actual administración del Instituto.

Es importante aclarar que, previo al cambio legislativo, el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal ya participaba excepcionalmente en asuntos en materia familiar a través de sus asesoras y asesores jurídicos. Algunos ejemplos son los siguientes:

1. Adopción por parte de parejas heterosexuales y del mismo sexo (amparo indirecto 797/2021-queja en trámite).
2. Reconocimientos de identidad de género (amparo indirecto 204/2021).
3. Declaración especial de ausencia (proceso civil 7/2022-decreto de medida provisional).
4. Registros de nacimiento de personas nacidas en México de padre o madre extranjera (amparo indirecto 2234/2019).
5. Registro de personas nacidas por técnicas de reproducción asistida (amparo indirecto 568/2021).
6. Registro de orden de prelación de apellidos (amparo indirecto 1757/2019).
7. Matrimonio de personas del mismo sexo (amparo indirecto 555/2021).
8. Representación especial de niñas, niños y adolescentes –guarda y custodia– (amparo indirecto 285/2021).
9. Otorgamiento de pensión a viudo de pareja homosexual (amparo indirecto 687/2021).

Con esta nueva competencia, el Instituto Federal de Defensoría Pública tiene un marco de operación mucho mayor. Puede ayudar a personas que se encuentran

en múltiples situaciones de vulnerabilidad, cuyos procesos estén con diversas dilaciones o si, en un peor caso, los derechos de niñas, niños y adolescentes son vulnerados, como respecto de pensiones alimenticias.

La Defensoría Pública Federal podrá impulsar desde su trinchera nuevos criterios, ideas, argumentos y debates sobre el derecho de familia ante los órganos jurisdiccionales, incluso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la institución se asume que el derecho familiar no se agota en el código civil de cada entidad federativa. Esta postura ha sido defendida por diversos autores (Ibarra y Treviño, 2020). Existen múltiples normas de enorme relevancia fuera de esa fuente formal y tradicional. Es necesario dotar de fuerza normativa a las normas constitucionales –artículo 4– que regulan *lato sensu* el derecho familiar.

También existen normas de derecho internacional que deberán ser exigibles a través del trabajo de las abogadas y los abogados de la institución, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otras.

Lo mismo puede decirse de múltiples normas federales (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad) que deben hacerse valer y que en los esquemas tradicionales de litigio no tendrían repercusiones en la visión de los jueces locales. Por eso es tan trascendente esta nueva competencia de la defensoría pública federal.

La evolución de esta materia será fruto del trabajo de las asesoras y los asesores jurídicos del Instituto que continúen incorporando en sus escritos la perspectiva de género, el interés superior de la niñez, interseccionalidad e interculturalidad,

así como de aquellos tratados internacionales de derechos humanos y *soft law* que den herramientas a las juezas y los jueces para tomar determinaciones innovadoras.

### 3.2. Representación extraordinaria

Otro de los cambios que trajo consigo la reforma con y para el Poder Judicial de la Federación fue otorgar una nueva competencia a la Defensoría Pública Federal para brindar servicios en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en las materias que determine el Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal como órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, tiene la atribución de emitir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, ya que así lo prevén los artículos 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De manera coordinada, tanto el Consejo como el Instituto son competentes para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia, a través del servicio de defensoría pública y de la expedición de acuerdos generales que impulsen el adecuado servicio de defensa pública a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Precisamente las personas que están en situación de vulnerabilidad pueden encontrarse en conflictos de competencia federal y local, y en muchos casos sin tener acceso a servicios de defensoría gratuita. Por tal motivo, el apartado contenido en el artículo 1 de la Ley Federal de Defensoría Pública correspondiente a "otras materias que determine el Consejo de la Judicatura Federal" se refiere a una facultad subsidiaria para que el Instituto Federal de Defensoría Pública asuma la representación de personas que se encuentran en conflictos del fuero federal e incluso del local.

El primero de los acuerdos generales autorizados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se enfocó en la atención que se debe brindar a personas que se encuentran en estado de indefensión, como lo son las y los familiares de víctimas de feminicidio, además de las mujeres y personas gestantes criminalizadas por ejercer su derecho a interrumpir un embarazo. De nueva cuenta, para garantizarles el derecho humano de acceso a la justicia.

Se debe hacer un matiz respecto de la competencia originaria de la Defensoría Pública Federal y la nueva atribución que se le otorgó a partir de la reforma legal. Es verdad que la primera idea que se asocia al Instituto es la defensa de personas que presuntamente cometieron algún delito; sin embargo, del marco constitucional y legal reformado el Instituto asume una nueva responsabilidad para defender a otras personas y en otras situaciones de vulnerabilidad, como lo son las personas víctimas de algún delito o aquellas criminalizadas por ejercer su derecho a abortar. Estas personas tienen derecho a que se les brinde una defensa adecuada, acompañamiento jurídico y que se les represente ante los órganos jurisdiccionales conforme al bloque de constitucionalidad y tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Desde la publicación de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su artículo noveno transitorio dispuso que la Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito de su competencia, establecerá las áreas especializadas en defensa de víctimas del secuestro, en los términos de lo dispuesto en la ley de la materia.

Debido a lo anterior, desde 2011 el entonces director general del Instituto designó asesores jurídicos para brindar el servicio previsto en ese transitorio. No obstante, ante la publicación de la Ley General de Víctimas, creó a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para brindarles asesoría jurídica. Por lo que dentro de sus transitorios señala que las funciones de defensa para víctimas que le habían asignado personal del Instituto a la luz de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, serían asumidas por la asesoría jurídica federal de la Comisión Ejecutiva.

A pesar de eso, desde 2013 la Junta Directiva del Instituto determinó continuar con la prestación de los servicios a víctimas, testigos y ofendidos del delito de secuestro, hasta en tanto asumiera sus funciones la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas prevista en la Ley General de Víctimas. Sin embargo, durante la actual administración de la Defensoría Pública Federal, la Junta Directiva aprobó por unanimidad dejar de otorgar los servicios de atención a víctimas, testigos y ofendidos del delito de secuestro, en los asuntos que sean requeridos, orientando a las víctimas para solicitar el servicio de los asesores jurídicos federales pertenecientes a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, lo que implicó continuar con la representación jurídica en asuntos vigentes hasta su conclusión y evitar dejarlas en estado de indefensión.

De tal manera que bajo los principios de complementariedad, concurrencia, máxima protección y subsidiariedad, así como de conformidad con los artículos 17 constitucional, 79 de la Ley General de Víctimas y 25 de su Reglamento, en relación con los numerales 6 fracciones I a IV, 11 fracción X, y 12 fracción XXIII de la Ley Federal de Defensoría Pública, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal consideró viable que el Instituto interviniera en asuntos de asesoría, orientación y representación de víctimas de delitos –del fuero federal y común–.

Dentro de los considerandos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se desarrolló que debía existir la falta de respuesta de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas o de la Comisión Estatal correspondiente, al igual que de las defensorías locales, y siempre a petición de parte de las personas víctimas para la tutela efectiva de sus derechos humanos.

Por lo que bajo la legitimación del Consejo de la Judicatura Federal de expedir acuerdos generales ordenó proporcionar el servicio de defensa pública –a través del Instituto– abarcando la orientación, asesoría y representación de víctimas de delitos federales y de fuero común en subsidiariedad ante la falta de respuesta de otras autoridades competentes, o derivado de una petición de las víctimas, sin que ello implique una extensión o atribución indebida de sus facul-

tades constitucionales y en estricto apego a las disposiciones aplicables según lo previsto tanto en la Ley General de Víctimas como en la Ley Federal de Defensoría Pública.

Una vez que se determinó esta nueva competencia para el Instituto, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal precisó que la perspectiva de género en la impartición de justicia "es una obligación que debe tener en cuenta todas las herramientas conceptuales y fácticas que evidencien los impactos diferenciados de los roles y estereotipos de género que afectan negativamente no sólo las relaciones interpersonales, sino también las normas y su aplicación" (Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, 2021).

Precisamente la Defensoría Pública Federal modificó sus Bases Generales de Organización y Funcionamiento para que el personal con funciones de litigio incorporara en sus escritos, entre otras cosas, la perspectiva de género. Los argumentos deben ser invocados –junto con un enfoque de diversidad cultural e interseccionalidad– en la defensa de las personas usuarias, con un objetivo definido: fortalecer la calidad de los servicios de asesoría jurídica y de defensa penal, y así garantizar de mejor manera los derechos de las y los representados.

Además de esa modificación, la Defensoría Pública Federal ha emitido diversas disposiciones con el propósito de generar las condiciones para que las defensoras y los defensores públicos cuenten con días específicos para preparar sus audiencias e incorporar en sus estrategias de defensa elementos como los mencionados en el párrafo anterior, lo cual redundará en la calidad del servicio que brindan.

Destaca que la Dirección General del Instituto también emitió la *Guía para una Defensa y Asesoría con Perspectiva de Género*. Se trata de una herramienta para que las personas encargadas de la defensa pública y la asesoría jurídica puedan elaborar su estrategia con esa perspectiva; su emisión surge de la obligación que tienen todas las autoridades de observar la perspectiva de género en cada una de sus actividades, a fin de alcanzar una igualdad sustantiva, porque

su aplicación es transversal.<sup>2</sup> Desde la Defensoría Pública Federal se ha impulsado que los órganos jurisdiccionales cumplan con la obligación de juzgar con perspectiva de género, evitando ser un ente pasivo dentro del sistema de justicia mexicano.

Si bien cada caso amerita un estudio pormenorizado y exhaustivo, conforme a sus circunstancias, existen mínimos irreductibles que aportan elementos para considerar en los siguientes aspectos.

- Fáctico: para evaluar el caso a partir del contexto de las personas representadas.
- Jurídico: observando el posible impacto diferenciado de las normas.
- Valorativo del juzgador: evitando una posible deliberación sesgada.
- Sancionatorio: previendo que en el caso de condena en materia penal o de sanción administrativa, se imponga la más adecuada.

Este enfoque es sumamente importante en casos en los que existe violencia cometida contra las mujeres. Sin duda la más extrema es la feminicida, por lo que el Estado debe considerar estrategias para su prevención, investigación y sanción.

Si bien existen diversas autoridades que podrían brindar orientación y representación legal a las víctimas y sus familiares, la Defensoría Pública Federal es el órgano que, a partir de su estructura robusta, calidad en el servicio y especia-

---

<sup>2</sup> En términos de lo dispuesto en los artículos 1, 3 y 4 de la Constitución federal; 5, inciso a, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará); 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); 3 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); 5, fracciones II y IX, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), así como 5, fracciones VI y VII, y 37, fracción II, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.



lización, puede garantizar el derecho humano de acceso a la justicia a las víctimas y familiares del delito de feminicidio, a través de sus servicios gratuitos.

Su intervención en los procesos se enfoca en garantizar un servicio de calidad, la defensa adecuada, así como el resto de los derechos de las mujeres víctimas de este delito. También otra forma de ejercer violencia contra las mujeres se muestra en la criminalización de ejercer su derecho a interrumpir el embarazo y ejercer plenamente su libertad reproductiva y decidir sobre su cuerpo y su familia.

Hasta este punto se ha indicado que la Defensoría Pública Federal llevará a cabo la representación extraordinaria de las mujeres y personas gestantes criminalizadas por ejercer su derecho a interrumpir su embarazo, así como a los familiares de víctimas de feminicidio cuando las víctimas se encuentren en evidente estado de indefensión. Sin embargo, es necesario precisar por qué es la autoridad idónea para llevar a cabo esta representación.

Por un lado, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha sostenido en sus resoluciones AG/RES No. 2714 (XLII-O/12) y AG/RES. 2821 (XLIV-O/14) que las defensorías públicas son esenciales para el fortalecimiento del acceso a la justicia y la consolidación de la democracia. Destacó que se trata de un servicio público fundamental, en especial de las personas en situación de vulnerabilidad en todas las etapas del proceso. El papel de Defensoría Pública consiste en brindar en todo momento servicios jurídicos de calidad y proteger los derechos humanos de las personas. Tal como lo establece el artículo 17, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta la fecha existen casos en los que las personas pueden quedar en estado de indefensión ante la inexistencia de un servicio de defensoría adecuado dirigido a las víctimas, o respecto de asuntos en los que la estrategia de defensa involucra el análisis de constitucionalidad de los actos y, por tanto, acudir al juicio de amparo, como lo son los relacionados con la interrupción del embarazo. Si esto se toma en consideración, es claro que únicamente la Defensoría Pública Federal cuenta con las herramientas necesarias para hacer frente a esta clase de asuntos.

Esto ha sido gracias al apoyo demostrado por el ministro presidente Arturo Zaldívar, que en su carácter de titular del Consejo de la Judicatura Federal ha confiado en el papel de la Defensoría Pública Federal. Durante la actual administración se ha fortalecido para aumentar la capacidad de atención en el país, al dotar de mayor personal enfocado a garantizar el acceso a la justicia. Su cobertura nacional abarca los 32 estados de la república y 118 ciudades. Lugares en los que cuenta con personal jurídico calificado para brindar sus servicios y garantizar el acceso a la justicia a las mujeres y personas gestantes acusadas del delito de aborto, así como a las y los familiares o a quienes les asista el carácter de víctimas directas e indirectas en casos de feminicidio.

En México el aborto representa una de las principales causas de morbilidad y mortalidad materna;<sup>3</sup> ocupó el quinto lugar de las causas de morbilidad materna extremadamente grave, ya que entre 1990 y 2016 de las 32,284 muertes maternas que se registraron, 2,408 (7.5%) fueron por causas relacionadas con el aborto; 305 mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años y 13 niñas de 10 a 14 años murieron por esta causa.

A pesar de las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de algunas entidades federativas en la materia, México continúa con una problemática enorme vinculada con la criminalización de las mujeres y personas gestantes que optan por diversos motivos a interrumpir su embarazo. Entre otros motivos, por ideas machistas y misóginas, y una errónea percepción de la voluntad de las mujeres frente a sus derechos reproductivos y sexuales.

De tal manera que recae en el Consejo de la Judicatura Federal la obligación de brindar –a través del Instituto Federal de Defensoría Pública– servicios de representación jurídica con pleno respeto de los derechos humanos de personas gestantes criminalizadas por el delito de aborto o de víctimas directas e indirectas de violaciones graves a derechos humanos como lo es el feminicidio.

---

<sup>3</sup> Véase el Lineamiento Técnico para la atención del Aborto Seguro, de la Secretaría de Salud, publicado en junio de 2021.

Las recientes reformas y adiciones a la Constitución y normativa secundaria del Poder Judicial Federal buscan mejorar el funcionamiento del sistema de justicia de México. Ejemplo de ello es la extensión de la competencia de la prestación de los servicios del Instituto Federal de Defensoría Pública a materias en las que podrá brindar sus servicios, con el fin de materializar una justicia efectiva e integral de grupos en situación de vulnerabilidad y principalmente en favor de víctimas de violación a sus derechos humanos.

En los casos en los cuales las mujeres y personas gestantes sean o hayan sido acusadas de aborto, así como los relacionados con el delito de feminicidio en el que las víctimas se encuentren en evidente estado de indefensión, la Defensoría Pública Federal puede brindarles una representación extraordinaria, haciendo efectivos sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral, a partir de un enfoque subsidiario que permita constar con una institución que en última instancia pueda garantizar sus derechos humanos.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal reinterpreto los alcances de la Defensoría Pública a la luz de las necesidades existentes en el acceso a la justicia transicional a través de la representación jurídica en favor de las mujeres y personas gestantes que sean o hayan sido acusadas del delito de aborto, así como de los familiares y las víctimas de feminicidio cuando se advierta que las personas justiciables pueden quedar en estado de indefensión y siempre que hagan la petición.

De nueva cuenta se retoma la importancia de elevar a rango constitucional al Instituto Federal de Defensoría Pública, para que previa determinación del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal garantice el derecho de defensa y el acceso a la justicia mediante la asesoría, orientación o representación técnico-jurídica de las mujeres y personas gestantes acusadas del delito de aborto, así como a las y los familiares y las víctimas de feminicidio.

Una de las acciones adicionales para cumplir con esto es la emisión de la Dirección General del Instituto de la Circular 2/2022 del 26 de enero de 2022, por medio de la cual las y los titulares de las Unidades de Defensa Penal, Ase-

soría Jurídica, Litigio Estratégico en Derechos Humanos y de las delegaciones del Instituto deben instruir a las defensoras y los defensores públicos, asesores jurídicos, analistas, así como al personal habilitado con funciones de litigio, para que en todo momento mantengan la comunicación y coordinación necesarias para hacer de conocimiento oficial, entre las diversas áreas y sin dilación, los casos que se encuentren en la hipótesis de amparo en materia familiar y representación extraordinaria de mujeres y personas gestantes criminalizadas por ejercer su derecho a interrumpir su embarazo, así como a los familiares de víctimas de feminicidio.

Desde la emisión del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se autoriza al Instituto Federal de Defensoría Pública a realizar la representación extraordinaria de las mujeres y personas gestantes criminalizadas por ejercer su derecho a interrumpir su embarazo, así como a los familiares de víctimas de feminicidio, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2021, la Defensoría Pública se ha focalizado en acciones que le permitan acercar sus servicios a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos indicados y que sea posible su representación jurídica:

- 1) Visitas a centros penitenciarios. Si bien resulta una obligación de las defensoras y los defensores públicos practicar visitas a sus representados, el Instituto gestiona estas prácticas para poder informar sobre los servicios que puede brindar a las personas que ahí se encuentran privadas de libertad. Como resultado de estas brigadas jurídicas se han brindado más de 600 asesoría jurídica en materia penal a diversas mujeres en centros penitenciarios del país.
- 2) Se han identificado 43 casos relacionados con el delito de aborto (principalmente usuarios), con delitos de violencia familiar, inhumación clandestina, lesiones, abuso sexual, violación, pederastia y feminicidio, contra personas gestantes.
- 3) Celebración de un Convenio marco de coordinación entre el Gobierno de la Ciudad de México, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de

México, el Consejo de la Judicatura y Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, el Consejo de la Judicatura Federal, y el Instituto Federal de Defensoría Pública.

Su objeto es establecer las bases y mecanismos de coordinación entre las partes para la asignación y canalización de los asuntos de aquellas personas que requieran de la defensoría pública, con lo cual se garantice una pronta atención y su derecho de acceso a la justicia. Este convenio nació de la intervención del ministro presidente Arturo Zaldívar y su interés por garantizar el derecho a la defensa y el acceso a la justicia a través de los servicios del Instituto –orientación, asesoría y representación jurídica– para que sean proporcionados de manera integral y oportuna a las personas que lo requieran y les asista ese derecho, garantizando la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como a la defensa y asistencia jurídica gratuitas y de calidad en todo proceso jurisdiccional.

#### **4. Nuevo marco regulatorio de la Defensoría Pública Federal**

El Instituto ha tenido otros cambios en su competencia que si bien no derivan directamente de la reforma para y con el Poder Judicial de la Federación, se dan en el contexto de su aprobación. Con el paso del tiempo la Defensoría Pública Federal tiene una mayor participación en otros campos, cuyos resultados se traducen en cambiar la vida de las personas que, por regla general, son las más desprotegidas.

La Defensoría Pública Federal es de las instituciones más nobles del Estado mexicano. No obstante, la mayoría de las personas que la conocen suelen considerar en un primer momento que su papel únicamente se acota al trabajo de las defensoras y los defensores públicos federales en materia penal; sin embargo, no es la única actividad con la que se le debe relacionar. Desde su creación en 1998 ha brindado el servicio de asesoría jurídica en las modalidades de orientación, asesoría y representación en las materias civil, mercantil, fiscal y administrativa.

La Junta Directiva creó el 12 de febrero de 2019 la especialización de atención a personas con discapacidad (Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública, 2019), el 25 de junio de 2019 la de personas en movilidad y sujetas a protección internacional (Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública, 2019), en razón de las situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran y, el 26 de noviembre de 2020 con motivo de la reforma en materia de justicia laboral (Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública, 2021) se creó también la especialización laboral.

Adicionalmente, el 22 de enero de 2020 se publicó la Ley Nacional de Extinción de Dominio, la cual establece en su artículo noveno transitorio que el Consejo de la Judicatura Federal debía crear los juzgados competentes en materia de extinción de dominio, por lo que el Instituto debe también brindar asesoría jurídica a quienes intervengan como parte demandada en esos procedimientos.

En el mismo orden de ideas, el Instituto Federal de Defensoría Pública cuenta desde 2019 con una innovación en la atención jurídica que demanda la ciudadanía, y además de ser gratuito, a partir de noviembre de 2020 es un servicio de atención durante las 24 horas del día, mediante el denominado Defensatel: a través del número telefónico 800-22-42-426, cualquier persona puede recibir atención jurídica en materias penal, civil, fiscal, mercantil, administrativa, laboral, entre otras.

A continuación, se hacen algunos comentarios respecto de la participación de la Defensoría Pública Federal en otras materias.

#### 4.1. Amnistía

El 22 de abril de 2020 se publicó la Ley de Amnistía en el *Diario Oficial de la Federación*. Su objetivo era la extinción de las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de ciertos delitos que se establecen en ella. Deja subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla, así como los derechos de las víctimas.

La amnistía puede decretarse en favor de las personas:

- a) En contra de quienes se haya ejercitado acción penal.
- b) Procesadas.
- c) Que se les haya dictado sentencia firme ante los tribunales del orden federal, siempre que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas.

Con apoyo del personal bilingüe del Instituto, se tradujo la Ley de Amnistía a 22 variantes lingüísticas, con el objeto de acercar los beneficios de esa norma a las personas de pueblos y comunidades indígenas:

1. Chatino oriental bajo.
2. Chinanteco central.
3. Chinanteco de la Sierra.
4. Chontal de Oaxaca alto.
5. Chontal de Tabasco central.
6. Maya.
7. Mixe alto del sur.
8. Mixe bajo.
9. Mixteco del noroeste central alto.
10. Mixteco del noroeste central bajo.
11. Mixteco del sureste central.

12. Náhuatl.
13. Otomí del centro.
14. Popoloca del poniente.
15. Seri.
16. Tlapaneco del centro.
17. Tlapaneco central bajo.
18. Triqui de San Juan Copala.
19. Tseltal del oriente.
20. Yaqui.
21. Zapoteco de la planicie costera.
22. Zapoteco de Valles del norte central.

#### *4.1.1. Libertades por amnistía*

Continuando y reforzando las labores de la Defensoría Pública Federal en el marco de la Ley de Amnistía publicada el 22 de abril de 2020, se han presentado más de 600 solicitudes que busca obtener la libertad de mujeres y hombres, debido a la situación de pobreza extrema que padecían, su pertenencia a algún grupo indígena o afroamericano, o bien a cuestiones de género que las colocaban en una situación de extrema vulnerabilidad.

Hasta el 11 de mayo de 2020 la Defensoría Pública Federal había conseguido la libertad de 76 personas –37 mujeres y 39 hombres–.



## 4.2. Asuntos mercantiles y financieros

La Ley Federal de Defensoría Pública establece que los servicios de defensoría pública se prestarán a través de las asesoras y los asesores jurídicos en asuntos de orden no penal, salvo los expresamente otorgados por la ley a otras instituciones. Con esta línea, hay autoridades que, por la especialidad derivada de su creación, se consideran las idóneas para brindar el servicio a las personas usuarias, tales como la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas o la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef).

En el caso de esta última, desde 2019 se han brindado más de 600 servicios a personas que se encuentran en algún conflicto contra instituciones bancarias y de seguros; esto debido a que en la mayoría de las ocasiones la Condusef ha negado su representación jurídica, por lo que la Defensoría Pública Federal debe asumir la representación de esos casos para garantizar el acceso a la justicia de las usuarias y los usuarios. Los casos que más se reciben son el posible robo de identidad o cargos no reconocidos a las cuentas bancarias de las personas usuarias.

Para poder conocer de estos asuntos, se hace un análisis pormenorizado de sus características, así como de las condiciones socioeconómicas de las usuarias y los usuarios que requieren de una asesora o un asesor jurídico del Instituto. Al igual que los asuntos descritos en el apartado de representación extraordinaria, los servicios se brindan a través de una competencia subsidiaria con motivo de la falta de atención de la Condusef y no contar con personal calificado en todo el país.

## 4.3. Laboral

El sistema jurídico mexicano ha protegido desde sus inicios los derechos de las trabajadoras y los trabajadores, ya que desde la elaboración y publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se incorporaron

derechos sociales, especialmente los laborales, que surgieron de la constante lucha y reclamos de la clase trabajadora de todo el país.

El derecho a trabajar nace de una noción de supervivencia que todas las personas tenemos dentro de la sociedad, es decir, se busca una mejor calidad de vida y la satisfacción de necesidades básicas, aunque históricamente la clase trabajadora ha sufrido circunstancias que afectan al ejercicio de otros derechos, que se pueden generalizar en condiciones de trabajo inhumanas o degradantes, de parte del patrón o empleador hacia los trabajadores.

Estas desigualdades irremediablemente afectan la dignidad de la clase trabajadora. Por este motivo, la función del derecho laboral consiste en establecer los mínimos de protección al trabajador, desde el inicio de la relación laboral hasta su terminación e incluso, las situaciones que se pudieran presentar posteriormente, incluyendo la solución de conflictos que de ella deriven.

Si se parte de la idea de que los sujetos de la relación individual de trabajo (trabajador y empleador) están en diferentes circunstancias económicas, culturales y sociales, es probable que esas diferencias generen desigualdades no sólo en el trabajo que se desempeñe, sino también en los recursos que tengan a su disposición al momento de solucionar conflictos legales ante la autoridad competente. Así, el hecho de contar con escasos recursos económicos para poder contratar los servicios de un abogado que defienda los intereses y derechos de las y los trabajadores o de sus beneficiarios no significa que no se les deba garantizar su derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, en su vertiente de defensa adecuada por parte del Estado mexicano, que incluso también resulta aplicable para el empleador, debido al principio de igualdad y equidad procesal.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Si bien esta idea se tomó de una tesis aislada de un Tribunal Colegiado de Circuito, en el que se contemplaba a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo como la autoridad competente para esta función de asesoría jurídica laboral, lo cierto es que las reformas, constitucional de 2017 y legal de 2019 en las que se implementaron diversos cambios en el sistema de justicia laboral, no son contrarias a la asistencia letrada y técnica de las partes en el proceso laboral. Véase Tesis aislada XI.1o.A.T.2 CS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, enero de 2016. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2010839&Clase=DetalleTesisBL>.

Tanto el 24 de febrero del 2017 como el 1 de mayo de 2019 serán consideradas como dos fechas de transformación en el sistema jurídico mexicano, ya que se publicaron, respectivamente, en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas constitucional y legal en materia de justicia laboral.

Los cambios principales que derivan de esta reforma son:

- 1) Establecer tribunales en materia laboral dependientes del Poder Judicial para la solución de conflictos en la materia, por lo que se eliminan del sistema jurídico las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- 2) Crear el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral encargado de los registros sindicales de todo el país y del depósito de los contratos colectivos (libertad sindical).
- 3) Instaurar procesos democráticos a través del voto personal, libre y secreto para elegir dirigentes de sindicatos y para consultar a los trabajadores (contratación colectiva auténtica).
- 4) Obligación de que los contratos colectivos sean consensuados y respaldados por las trabajadoras y los trabajadores organizados (negociación colectiva).
- 5) Para la solución de conflictos laborales, el procedimiento incluye la etapa de conciliación prejudicial obligatoria.

Tradicionalmente la autoridad encargada de velar por los derechos e intereses de las trabajadoras y los trabajadores ha sido la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de servicios de asesoría, conciliación y representación legal para los trabajadores y sus sindicatos. Sin embargo, los cambios del nuevo sistema de justicia laboral dan entrada a un nuevo actor, que asume la competencia y gran responsabilidad consistente en la defensa de los derechos

de las trabajadoras y los trabajadores y sus beneficiarios en los conflictos federales, es decir, el Instituto Federal de Defensoría Pública. Por su origen y finalidad, este Instituto es el ente que defiende los derechos e intereses de las personas menos favorecidas o de aquellas que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad.

La inclusión de este órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal permite contar con una autoridad del Estado mexicano encargada de garantizar el acceso a la justicia a través de servicios de orientación, asesoría y representación jurídica en materia administrativa, fiscal, civil, y ahora laboral, focalizados a las personas menos favorecidas, con un enfoque interseccional, velando en todo momento por el respeto a los derechos humanos de sus usuarias y usuarios.

El Instituto Federal de Defensoría Pública tiene competencia en los procedimientos de justicia laborales a raíz de la reforma del 1 de mayo de 2019.

Desde la publicación de las reformas mencionadas líneas anteriores, el Instituto Federal de Defensoría Pública ha llevado a cabo diversos ajustes, tanto a su normativa reglamentaria como a su estructura orgánica, aprobados por la Junta Directiva y su director general, que le permitirán hacer frente a los grandes retos que se vislumbran durante las tres etapas de implementación del nuevo sistema de justicia laboral.

Uno de estos retos consiste en la identificación del ámbito competencial del Instituto. Como se señaló antes, la posible designación que realicen los tribunales federales podrá recaer en un abogado de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo o del Instituto Federal de la Defensoría Pública. Sin embargo, para evitar una posible duplicidad de funciones la Junta Directiva del Instituto acordó en su segunda sesión ordinaria del 28 de abril de 2020, respecto de su participación en los asuntos federales laborales, lo siguiente:

PRIMERO. El Instituto Federal de Defensoría Pública participará únicamente en la etapa jurisdiccional del procedimiento laboral y no en la conciliatoria, una vez que el Centro

Federal de Conciliación y Registro Laboral junto con los Tribunales Federales en materia laboral entren en funciones, respecto de los asuntos competencia de estos últimos.

SEGUNDO. Durante la etapa jurisdiccional del procedimiento laboral, el Instituto podrá participar siempre que el Juez lo determine. Sin embargo, el Instituto podrá brindar el servicio de asesoría jurídica conforme a su normativa aplicable a aquellos usuarios que lo soliciten conforme al procedimiento previsto en las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública (Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública, 2020).

Como se advierte, dentro de las dos grandes etapas del procedimiento laboral (conciliatoria y jurisdiccional), la Junta Directiva del Instituto se pronunció en el sentido de acotar, en un primer momento, el actuar de la Defensoría Pública Federal conforme a los artículos transitorios de la reforma correspondiente, a fin de sujetar su participación hasta que el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral junto con los tribunales federales en materia laboral entren en funciones y únicamente durante la etapa jurisdiccional del asunto.

Por ese motivo, resultaba imperante que el Instituto reformara sus Bases Generales, en las que se incluyera las características del servicio de asesoría jurídica en materia laboral; esta modificación fue aprobada por la Junta Directiva del Instituto el 22 de septiembre de 2020 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre del mismo año, con lo que se armonizó la normativa reglamentaria del Instituto a la luz de las reformas en materia de justicia laboral, asumiendo la nueva competencia para prestar servicios de asesoría jurídica.

Conforme a la normativa vigente, el Instituto tiene participación de manera expresa en el nuevo sistema de justicia laboral en dos momentos: a) cuando un tribunal laboral federal designe a una abogada o un abogado que asuma la representación jurídica de alguna de las partes en la etapa jurisdiccional, y b) cuando la parte trabajadora solicite a la Defensoría Pública Federal que le asigne un asesor para que le auxilie en el desahogo de la prueba pericial. Sin embargo, a partir de una interpretación sistemática y funcional, el Instituto Federal de Defensoría Pública no puede limitarse únicamente a esos dos momentos,

ya que entre las modalidades de la prestación del servicio de asesoría jurídica se encuentran la orientación, asesoría y representación.<sup>5</sup>

Es notorio que el reto que representa la nueva competencia de la Defensoría Pública Federal en materia laboral no es menor, por el contrario, conlleva grandes expectativas respecto de la cantidad de asuntos que pueda llegar a conocer conforme avance la implementación del nuevo sistema de justicia; no obstante, el Instituto ha impulsado algunas acciones que le permitan ayudar a trabajadoras y trabajadores y sus beneficiarios tanto en conflictos individuales como colectivos.

De hecho, hasta el 15 de mayo de 2022 el Instituto había sido designado como representante de trabajadoras y trabajadores o beneficiarios en 115 ocasiones, de diversos tribunales de la primera y segunda etapa de implementación de la reforma en materia de justicia laboral. Esto demuestra que la Defensoría Pública Federal cuenta con la infraestructura mínima para hacer frente a esta nueva competencia.

## **5. Nueva forma de litigar**

### **5.1. Área de Ciencias Forenses**

Una de las innovaciones que tuvo el Instituto Federal de Defensoría Pública durante la presente administración fue la creación de un Área de Ciencias

---

<sup>5</sup> Conforme al artículo 50 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento, estos servicios consisten en: "Orientación.- El asunto planteado no es de la competencia legal del Instituto, por lo que se orienta a la persona en términos generales pero suficientes sobre la naturaleza y particularidades del problema, y se le canaliza mediante oficio fundado y motivado a la institución que a juicio de la asesoría deba proporcionarle atención jurídica gratuita, invocando, si fuere el caso, los convenios de colaboración que se hubieren suscrito; Asesoría.- Después de analizar las manifestaciones y documentos, se determina que el caso es de la competencia del Instituto pero no es viable la intervención legal y procesal por las causas específicas que se indiquen, lo que deberá asentarse en el dictamen técnico-jurídico correspondiente, y Representación.- Patrocinio legal que se otorga a la persona que solicita la prestación del servicio, por ser destinataria del mismo conforme a lo dispuesto en la Ley y en las Bases Generales; en caso de duda deberá practicarse estudio socioeconómico, para determinar si cumple con los requisitos correspondientes. La actuación de la asesoría jurídica comprende todas las fases procedimentales o instancias judiciales que prevén las leyes respectivas, agotando los recursos legales previstos y la promoción del juicio de amparo si fuere necesario".

Forenses que pertenece a la Unidad de Litigio Estratégico en Derechos Humanos, a fin de que sus peritos elaboren asesorías y consultorías técnicas, opiniones o dictámenes, que coadyuven con la estrategia del abogado que lleva la representación del usuario tanto en defensa penal como en asesoría jurídica.

Es importante recordar una de las observaciones del *Informe de la Relatora Especial Gabriela Carina Knaul de Albuquerque y Silva* sobre la independencia de los magistrados y abogados derivado de su visita a México del 1 al 15 de octubre de 2010:

Para garantizar el principio de igualdad de armas en materia penal las defensorías públicas de oficio deberían ser independientes de los Poderes Ejecutivos. También se debería fortalecer la infraestructura de las defensorías de oficio a través, por ejemplo, de la asignación de adecuados recursos tanto humanos como financieros y de la dotación de una instancia propia de investigación y servicios periciales autónomos (Asamblea General de Naciones Unidas, 2011)

Al respecto el Instituto realizó, entre otras, las siguientes acciones a fin de dar cumplimiento a la recomendación y fortalecer sus competencias.

En octubre de 2019 se aprobaron modificaciones a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto para referir la creación del Área de Ciencias Forenses, dependiente de la Unidad de Litigio Estratégico en Derechos Humanos. Con esta acción también se da cumplimiento a la previsión del ministro presidente Arturo Zaldívar en sus Líneas Generales de Trabajo 2019-2022, para potenciar el uso de herramientas contempladas en la ley para favorecer la igualdad entre las partes en una controversia.

Actualmente, el Área de Ciencias Forenses cuenta con más de 31 especialidades.<sup>6</sup> Evidentemente la cantidad de ciencias y especialidades que pueden considerarse en algún procedimiento jurisdiccional es inmensa, por lo que si las asesoras o los

---

<sup>6</sup> La totalidad de las especialidades, los servicios y características del Área de Ciencias Forenses del Instituto Federal de Defensoría Pública están disponibles en <https://www.ifdp.cjf.gob.mx/index.htm#cienciaForense>.

asesores jurídicos requirieran de algún perito cuya especialidad no esté en el Área de Ciencias Forenses, a partir del 10 de julio de 2019, el Instituto Federal de Defensoría Pública está facultado, por primera vez en la historia, para elegir y designar, de la relación de personas que pueden fungir como tal ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, a peritos, a fin de proveer una defensa o asesoría adecuada y oportuna, que garantice el principio del debido proceso.

Lo anterior se debe a la inclusión de la Defensoría Pública Federal en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración de la Lista de personas que pueden fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.<sup>7</sup>

## 5.2. Impulso de sentencias con efectos generales y beneficios a las colectividades

Debido al universo de personas que son posibles usuarias de los servicios del Instituto, la actual administración ha propuesto una nueva forma de litigar para conseguir, a través de un solo expediente a cargo de algún órgano jurisdiccional, algún beneficio colectivo.

Por ejemplo en materia de ejecución de penas existe una controversia radicada ante la jueza de distrito especializada en el sistema penal acusatorio con competencia en ejecución, adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en Guanajuato, con número de expediente 48/2021 contra el Cefereso 12 en Ocampo, Guanajuato, por la violación a la defensa adecuada al no permitir una comunicación con las personas internas representadas por el Instituto a través de medios de videoconferencia o vía telefónica, en el contexto de la emergencia sanitaria por la enfermedad covid-19.

---

<sup>7</sup> El Acuerdo General entró en vigor el día de su aprobación y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2019 está disponible en [https://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/documentos/2019/AcuerdoListaPeritos\\_PJF27AGO19.pdf](https://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/documentos/2019/AcuerdoListaPeritos_PJF27AGO19.pdf).



La jueza emitió una resolución con efectos generales, en términos del artículo 128 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para que el director general del Centro implemente la logística correspondiente y permitir a todas las defensoras y los defensores públicos federales:

- a) De manera ordinaria, tener una llamada o videollamada con sus defendidos dos veces a la semana, dentro o fuera del horario laboral.
- b) De manera extraordinaria, en cualquier momento, siempre que el defensor que así lo solicite justifique su urgencia y necesidad.

En materia de asesoría jurídica, la Dirección General del Instituto aprobó el acuerdo ADG/09/2020 para impulsar la identificación, turno, control y seguimiento de las acciones colectivas, en el que las y los titulares de las delegaciones tienen una especial participación en la coordinación y dirección de estos trabajos. Con esta instrucción se buscó cambiar la lógica de algunos litigios que se desarrollan por parte de la Defensoría Pública Federal. En lugar de ayudar a las personas usuarias una por una, a través de acciones colectivas se pueden impulsar cambios en las vidas de un grupo de personas. Las asesoras y los asesores jurídicos del Instituto han presentado diversas acciones de esta naturaleza en 19 estados de la república.<sup>8</sup>

Un ejemplo de los beneficios de litigar con esta nueva estrategia se presentó en Nayarit, relacionada con un fraccionamiento que no tenía servicio de agua potable, por un adeudo de la constructora con CFE, en el que el asesor jurídico Carlos Ulises López Balbuena –hoy delegado de Colima– promovió la acción colectiva, teniendo como resultado que más de 300 personas habitantes del fraccionamiento pudieran contar con agua y se les condonara el pago de ese servicio por un año.

---

<sup>8</sup> 5 en Baja California, 2 en Baja California Sur, 1 en Campeche, 9 en Chihuahua, 1 en Coahuila, 1 en Colima, 1 en Durango, 3 en Estado de México, 2 en Guerrero, 2 en Morelos, 8 en Nayarit, 1 en Oaxaca, 1 en Quintana Roo, 2 en Sinaloa, 2 en Tabasco, 1 en Tamaulipas, 1 en Tlaxcala, 1 en Yucatán, y 5 en Zacatecas.

Otro caso sucedió en Nuevo León, en el que la Defensoría Pública Federal ayudó a un grupo de recolectores de basura, integrado por personas adultas mayores y en extrema pobreza; todas se habían quedado sin empleo por una modificación en el reglamento de limpia, que afectaba, entre otros, su derecho al empleo, por lo que con apoyo del Instituto pudieron reactivar su trabajo como recolectores de basura.

Un asunto que se relaciona con los derechos de las personas nacidas en México de padres extranjeros y, en consecuencia, de un grupo considerable en el país, es el amparo que la Defensoría Pública Federal interpuso en representación de hijas e hijos de personas migrantes contra omisión del Congreso para crear la Ley General para armonizar y homologar la organización y el funcionamiento de los registros civiles en todo el país, ordenada desde el 5 de febrero de 2017 al reformarse el artículo 73 fr. XXIX-R de la Constitución.

Lo anterior, debido al funcionamiento arbitrario de los registros civiles del país en los que se solicitan requisitos variables según cada entidad. La sentencia fue favorable para el Instituto, en la que se reconoció la omisión legislativa absoluta. Destaca que se tuvo por acreditado el interés legítimo del Instituto, a través de la Unidad de Litigio Estratégico en Derechos Humanos para representar a este grupo en situación de vulnerabilidad. Su efecto fue ordenar la expedición de la ley reglamentaria a la brevedad posible.

También se ganaron 8 amparos cuyo objetivo era hacer efectivo el derecho de las personas a obtener una reparación como consecuencia del actuar irregular de las servidoras públicas y los servidores públicos en sus bienes o derechos, contenido en la reforma constitucional del 14 de junio de 2002 al artículo 113 (hoy 109).

Con su entrada en vigor el 1 de enero de 2004, tanto las autoridades federales como locales contaban con un plazo de 2 años para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias en su normativa para regular la responsabilidad patrimonial. Lo que no sucedió en 8 entidades de la república.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas. Amparos indirectos 751/2021, 405/2021, 195/2021, 631/2021, 721/2021, 615/2021, 930/2021 y 410/2021, respectivamente.

Al transcurrir el plazo sin que se cumpla con el mandato constitucional, se presentaron las demandas de amparo en las que se señaló que la ausencia del marco normativo era violatorio de diversos derechos e implicaba la inobservancia de una serie de deberes estatales, entre ellos, el de armonizar el derecho interno, de reparar eventuales violaciones a los derechos humanos que pudieran cometerse y el deber de garantizar la reparación económica a las personas por los daños motivados por la actuación irregular de las funcionarias y los funcionarios o agentes estatales.

Las sentencias fueron favorables y se ordenó que los congresos locales y los Poderes Ejecutivos de los estados cumplan con la obligación contemplada en el artículo único transitorio de la reforma constitucional.

Otros aspectos a resaltar son que en las sentencias se determinó que la Defensoría Pública cuenta con el interés legítimo para promover estos amparos, por ser el ente obligado constitucionalmente a garantizar y proporcionar los servicios de defensa pública a todas las personas. Asimismo, que en estos casos resulta evidente que sus efectos benefician a una multiplicidad de personas, debido a la naturaleza de las violaciones por parte de las autoridades omisivas.

Ejemplos como estos dan cuenta de la nueva mentalidad que se ha forjado con las y los asesores jurídicos de la Defensoría Pública Federal, cuyo deber consiste en ayudar a las personas más desprotegidas, garantizando su derecho de acceso a la justicia y el resto de sus derechos humanos.

## 6. Plan Anual de Capacitación con la Escuela Federal de Formación Judicial

Previo a la reforma judicial que nos ocupa, la Junta Directiva del Instituto tenía la atribución de aprobar el Plan Anual de Capacitación y Estímulos de la Defensoría Pública Federal. Sin embargo, dentro de las modificaciones que tuvieron un impacto en el desarrollo de sus funciones se encuentra la creación de la Escuela Federal de Formación Judicial y la ampliación de sus facultades. Ahora corresponde a este órgano del Consejo de la Judicatura Federal elaborar un

Plan Anual de Capacitación para el mejor desempeño del personal del Instituto Federal de Defensoría Pública. Ese plan debe seguir los criterios que a continuación se indican:

1. Recoger las recomendaciones que proporcione la Junta Directiva del Instituto.
2. Conceder amplia participación a las defensoras y los defensores públicos y asesores jurídicos en la formulación, aplicación y evaluación de los resultados del plan.
3. Procurar extender la capacitación a los trabajadores sociales y peritos, en lo que corresponda y para interrelacionar a todos los profesionales del Instituto y optimar su preparación y el servicio que prestan.

Como se observa, la Escuela Judicial retoma su papel como máxima autoridad en materia de capacitación acorde con las características del servicio civil de carrera. Tanta es su influencia en la Defensoría Pública Federal, que dentro de la Ley de la materia se incorporó un artículo específico sobre las atribuciones de la Escuela Federal de Formación Judicial.

Lo más importantes es que queda a su cargo la aprobación de los lineamientos para la selección, ingreso y promoción de los defensores públicos, defensoras públicas y asesores jurídicos o asesoras jurídicas. Por lo que siguiendo los ejes de la reforma para y con el Poder Judicial de la Federación, es la responsable de llevar a cabo el proceso de selección y oposición para el ingreso al servicio de carrera.

No obstante, previo a todos estos cambios en materia de ingreso al servicio civil de carrera del Instituto, la actual administración se enfocó en reactivar los procedimientos meritocráticos para que la Defensoría Pública Federal cuente con el personal que acredite tener la mejor preparación y trato humano para cumplir con la misión y visión del Instituto. Por ello, y en atención a las medidas establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal con motivo de la emergencia

sanitaria por la enfermedad covid-19, en 2020 el titular de la Defensoría Pública Federal determinó que la totalidad de los procedimientos de ingreso y ascenso al servicio civil de carrera fueran sustanciados a través del uso de herramientas tecnológicas de comunicación.

Esto se materializó a través de los acuerdos ADG/25/2020 y ADG/26/2020 relacionados con la primera Convocatoria al concurso cerrado de oposición para la selección de ingreso de defensoras públicas y la Convocatoria al concurso cerrado de oposición 1/2020 para la selección de defensoras y defensores públicos del Instituto, para continuar su sustanciación mediante el uso de herramientas tecnológicas que permitieran realizarlos a distancia, evitando riesgos de contagio.

Si bien pareciera que cualquier autoridad que garantiza los derechos laborales de su personal debe normalizar la implementación y desarrollo de concursos que permitan premiar a las personas con mejor desarrollo profesional, lo cierto es que en anteriores administraciones de la Defensoría Pública Federal estas prácticas no estaban consideradas.

Por lo anterior es importante destacar que desde 2011 no se emitía una convocatoria para concursar las plazas de defensores públicos en el Instituto; además, por primera vez en la historia de la Defensoría Pública Federal se publicó una convocatoria interna dirigida específicamente a mujeres. Estas convocatorias contaron con la participación de 348 personas servidoras públicas –155 mujeres y 193 hombres–. Los concursos consideraron, entre otros aspectos, una evaluación vocacional, un caso práctico y un examen oral.

Siguiendo con las características propias del servicio civil de carrera del Instituto, durante la actual administración también se han emitido convocatorias de ascenso y promoción. Se realizaron dos procesos de ascenso para la categoría de supervisor. La primera estuvo dirigida exclusivamente a mujeres, por lo que con una acción afirmativa se siguió la política de la actual administración de buscar la igualdad de género en la ocupación de las plazas de la Defensoría Pública. En ella se concursaron 6 plazas: 4 de defensora supervisora y 2 de asesora supervisora.

La segunda convocatoria fue mixta y se concursaron 14 plazas: 9 de defensor supervisor y 5 de asesor supervisor. Para la categoría de evaluador se realizó un concurso de 5 plazas: 2 en materia de defensa penal y 3 en asesoría jurídica. Para la plaza de delegado se realizaron 3 convocatorias para 6 plazas, pero fueron declaradas desiertas porque no hubo inscripciones.

## 7. Litigios relevantes

La Defensoría Pública Federal ha demostrado, durante la actual administración y siguiendo las Líneas Generales de Trabajo 2019-2022 del ministro presidente Arturo Zaldívar su desempeño acorde con la defensa de derechos humanos y apostando por la innovación de criterios por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto de órganos jurisdiccionales.

El Instituto Federal de Defensoría Pública no es solamente objeto de la reforma, sino también sujeto de ésta, para aterrizarla y hacerla operativa. Señal de ello es que ha contribuido a que el sistema de precedentes muestre sus virtudes. Por ejemplo, en el amparo indirecto en revisión 315/2021<sup>10</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que gracias a la mayoría calificada de 4 votos se obliga a todos los jueces del país (locales y federales) a reconocer que

- Tanto la prisión preventiva oficiosa como la justificada deben cumplir con el límite máximo de dos años.
- Los tribunales no pueden negarse a celebrar la audiencia de revisión de medida cautelar cuando lo solicita la defensa.
- Quien tiene la carga de la prueba para acreditar que el retraso en el juicio se debe a una estrategia dilatoria de la contraparte es la Fiscalía.

---

<sup>10</sup> Sentencia disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=30547&Clase=DetalleTesisEjecutorias>.

Este criterio es obligatorio, ya que ha sido publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, y beneficiará a decenas de miles de personas. Se trata de un precedente histórico y, a partir de la entrada en vigor de la reforma con y para el Poder Judicial de la Federación, genera un avance al límite de la prisión preventiva oficiosa.

La historia de este asunto surge desde 2018, cuando Álvaro, un hojalatero de 53 años, es detenido y presentado junto con otra persona por la presunta comisión del delito de secuestro exprés. Se le dictó la medida cautelar de prisión preventiva, situación en la que había permanecido por más de 3 años sin sentencia. Su proceso continuó en etapa intermedia. La Defensoría Pública Federal solicitó el cese y sustitución de la prisión preventiva, por exceder los 2 años. Se sostuvo el argumento de la inexistencia del régimen de excepción, así como un trato discriminatorio e inconvencional. En el recurso de revisión el Instituto solicitó la remisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que asumió competencia y admitió a trámite, turnándolo a la Primera Sala bajo la ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

La Suprema Corte resolvió que las juezas y los jueces pueden revisar la prisión preventiva cuando su duración haya rebasado el plazo constitucional de 2 años y, en su caso, determinar si cesa y la persona queda en libertad, o si continúa su aplicación. Este ejercicio debe realizarse bajo una revisión de escrutinio estricto apegado a estándares internacionales y el principio de presunción de inocencia. La Corte señaló que es obligación de las autoridades ministeriales acreditar los elementos que demuestren que la persona imputada obstaculizará el proceso penal o la que dilató el proceso, y no de la persona acusada o su defensa. Enfatizó que es el Ministerio Público quien "deberá acreditar la necesidad de que continúe la medida cautelar".<sup>11</sup>

Así, se continúa con el desarrollo de argumentos y estrategias jurídicas, que se reflejan en el nuevo tipo de litigios que se enfocan en conseguir precedentes obligatorios en beneficio de las personas más desprotegidas.

---

<sup>11</sup> Tesis [J.]: 1a./J. 32/2022 (11a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, mayo de 2022. Reg. digital 2024608.

Siguiendo con las nuevas características de la Defensoría Pública Federal, no se debe omitir a la gran cantidad de litigios impulsados por la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos.

Durante la actual administración se han promovido más de 4,000 denuncias, más de 380 amparos y otros recursos, en beneficio de más de 3,100 personas sobrevivientes de tortura y detenciones arbitrarias, ante juzgados federales en todo el país, lo cual no se realizaba en anteriores administraciones de la Defensoría Pública Federal con tal especialización.

A su vez se ejecutaron diferentes acciones para la implementación efectiva de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, e impulsar la creación de fiscalías especializadas en la investigación de delitos de tortura a través de 83 amparos, en beneficio de 76 hombres y 7 mujeres, en 20 circuitos.

Hasta mayo de 2022 se obtuvieron sentencias favorables que ordenan la creación de fiscalías especializadas en Colima, Querétaro e Hidalgo.

Otro logro importante del Instituto, a través de la Secretaría Técnica, es el reconocimiento de la importancia del Registro Nacional del Delito de Tortura (Renadet) en la investigación de los delitos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y vinculados, aprobado en la contradicción de tesis 31/2021, resuelta por mayoría de votos de la Primera Sala, a cargo de la ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Con ello se identificó la doble función del Renadet:

1. Registro estadístico sobre casos de tortura como instrumento que favorece su investigación.
2. Herramienta para análisis de contexto y patrones de la tortura en su comisión e incidencia.



El impacto de esta Secretaría Técnica en el sistema de justicia de México se ha demostrado en los asuntos descritos, a tal grado que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en los amparos en revisión 166/2021 y 168/2021, reconoció el interés legítimo de la Defensoría Pública Federal a través de la Secretaría Técnica señalando que funge como mecanismo de garantía de combate contra la tortura, por lo que no sólo está facultada sino vinculada a actuar en consecuencia, mediante las herramientas jurídicas a su alcance, esto es, el amparo con base en el interés jurídico.

## **8. Cambios normativos en los ámbitos reglamentario e infralegal**

Finalmente, resulta necesario indicar que la Defensoría Pública Federal se encuentra en mejora continua, por lo que ha emitido las Bases Generales de Organización y Funcionamiento con nuevos valores para la estrategia de defensa de las personas usuarias que acuden al Instituto.

No sólo eso, desde la Dirección General se ha impulsado la emisión de nuevos instrumentos, como el *Manual específico de organización y puestos*, con el que, en seguimiento a lo aprobado en las Bases Generales, se dota de mayores atribuciones a los oficiales jurídicos que apoyan al personal de defensa penal y asesoría jurídica, como lo es la posibilidad de recabar datos de prueba.

También se emitieron guías para una defensa y asesoría con perspectiva de género y la práctica para el uso adecuado de la cédula de atención para la documentación de hechos de tortura, y los protocolos especializados de atención a niñas, niños y adolescentes, personas en movilidad y sujetas a protección internacional y personas con discapacidad y sus respectivas cartillas de derechos, así como los Lineamientos de actuación para DPF sobre hechos vinculados a tortura y otros tratos crueles y la compilación jurisprudencial en materia de combate a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Sin duda alguna el Instituto Federal de Defensoría Pública es la autoridad que más puede ayudar y garantizar el derecho de acceso a la justicia de todas

las personas que requieren del servicio gratuito de una abogada o un abogado, personas que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad o estado de indefensión y que en nuestra sociedad son las más desprotegidas.

Esta responsabilidad da pauta para que la Defensoría Pública Federal impulse cambios radicales en la impartición de justicia y mejore así las vidas de las mexicanas y los mexicanos. Estamos seguros de que la reforma con y para el Poder Judicial de la Federación será el cambio más importante en la historia del sistema de justicia del país, por lo que nos encontramos ante la mejor oportunidad de acercar la justicia a cada una de las personas de México.

## Fuentes

Amparo indirecto 1757/2019, Juzgado Noveno de Distrito en Morelos.

Amparo indirecto 2234/2019, Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chiapas.

Amparo Indirecto 204/2021, Juzgado Segundo de Distrito en Zacatecas.

Amparo indirecto 285/2021, Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México .

Amparo indirecto 555/2021, Juzgado Segundo de Distrito de Guanajuato.

Amparo indirecto 568/2021, Juzgado Decimocuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

Amparo indirecto 687/2021, Juez Décimo Noveno de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos.

Amparo indirecto 797/2021-queja en trámite, Juzgado Sexto de Distrito con sede en Villahermosa, Tabasco.

Asamblea General de Naciones Unidas (2011), Naciones Unidas. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/129/36/PDF/G1112936.pdf?OpenElement>. [Consultado el 19 de mayo 2022].

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2021), *Coneval presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020*, Ciudad de México, Coneval.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021).

Diario Oficial de la Federación, Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública (2019). Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5554923&fecha=22/03/2019#gsc.tab=0](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5554923&fecha=22/03/2019#gsc.tab=0) [Consultado el 19 de mayo de 2022].

Diario Oficial de la Federación, Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública (2021). Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5611009&fecha=05/02/2021#gsc.tab=0](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611009&fecha=05/02/2021#gsc.tab=0). [Consultado el 19 de mayo de 2022].

Diario Oficial de la Federación, Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (2021). Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5631328&fecha=30/09/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631328&fecha=30/09/2021#gsc.tab=0). [Consultado el 19 de mayo de 2022].

Ibarra Olguín, A. M. y Treviño Fernández, S. d. C. (2020). "Constitución y familia en México: nuevas coordenadas", en Yaksic, N. E. y Ibarra, A. M. (edits), *La constitucionalización del derecho de familia. Perspectivas comparadas*, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Instituto Federal de Defensoría Pública, Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública (2020). Disponible en: [www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/documentos/2020/ACT\\_JD\\_ORD\\_II\\_28042020-6.pdf](http://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/documentos/2020/ACT_JD_ORD_II_28042020-6.pdf). [Consultado el 19 de mayo de 2022].

Instituto Federal de Defensoría Pública, Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública (2021). Disponible

en: [https://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/documentos/2021/acuerdo\\_JD\\_ORD\\_IV-27\\_09\\_2021-03-10122021.pdf](https://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/documentos/2021/acuerdo_JD_ORD_IV-27_09_2021-03-10122021.pdf). [Consultado el 19 de mayo de 2022].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021), Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2021/doc/cnije\\_2021\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2021/doc/cnije_2021_resultados.pdf). [Consultado el 19 de mayo de 2022].

Ley Federal de Defensoría Pública (2021).

Proceso civil 7/2022-decreto de medida provisional, Juzgado Segundo de Distrito en Estado de México con residencia en Naucalpan.

Sancliment, J. E. (2019), *La defensoría pública en México. El acceso a la justicia de los desposeídos*, Ciudad de México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.

Zaldívar, A., (2018), Líneas generales de trabajo 2019-2022, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel\\_usos\\_multiples/documento/2019-01/lineas-grales-trabajo-mp-arturo\\_zaldivar\\_lelo\\_de\\_larrea.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2019-01/lineas-grales-trabajo-mp-arturo_zaldivar_lelo_de_larrea.pdf). [Consultado el 19 de mayo de 2022].

Zaldívar, A. (2021), Palabras del ministro presidente, Arturo Zaldívar, durante el conversatorio "La reforma constitucional al Poder Judicial Federal", celebrado en línea por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso\\_ministro/documento/2021-01/PALABRAS%20MINISTRO%20ARTURO%20ZALD%C3%8DVAR%20CONVERSATORIO%20E2%80%99CLA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20AL%20PJF%20E2%80%9D%20FACULTAD%20DE%20DERECHO%20UNAM%2021012021.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso_ministro/documento/2021-01/PALABRAS%20MINISTRO%20ARTURO%20ZALD%C3%8DVAR%20CONVERSATORIO%20E2%80%99CLA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20AL%20PJF%20E2%80%9D%20FACULTAD%20DE%20DERECHO%20UNAM%2021012021.pdf). [Consultado el 2022 de mayo de 19].

---

# RESEÑA

---



## ¿Los mexicanos realmente gozamos del derecho de acceso a la justicia?

---

*Reseña de la obra Sandoval Ballesteros, Netzaí (Tirant lo Blanch, 2021), La lentitud en la (in)justicia. Inejecución de sentencias y derechos humanos*

ANA PAULA ALANIS PLA\*

En el libro *La lentitud en la (in)justicia. Inejecución de sentencias y derechos humanos* el autor Netzaí Sandoval Ballesteros hace un análisis interesante de la tardanza para ejecutar las sentencias de amparo, lo cual tiene efectos violatorios en los derechos humanos. El autor demuestra que a pesar de los diversos esfuerzos legislativos, reformas, medidas penales y de apremio no se ha logrado que los jueces den cumplimiento efectivo a lo establecido en sus sentencias; relata que lo más grave de la situación es que las sentencias que menos se ven ejecutadas —en el derecho mexicano— son las de amparo. Conforme a lo establecido por el autor, esto es indignante, porque si los jueces no ejecutan sus sentencias de amparo, indirectamente se infringe y violenta la división de poderes y la democracia. Este libro es sumamente interesante e invita a pensar de manera crítica sobre varios problemas actuales en México.

Sandoval Ballesteros habla sobre varios problemas que se actualizan respecto a la ejecución de sentencias en México. En primer término, de la falta de seguridad

\* Estudiante de la licenciatura de Derecho en la Universidad Iberoamericana. Realiza prácticas profesionales en el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la línea de investigación jurisprudencial sobre derecho y medio ambiente.

jurídica, ya que contar con una sentencia no necesariamente significa que se vaya a cumplir. En realidad, la mayoría de juzgadores raramente acatan las sentencias, e infringen de manera directa los derechos humanos de los ciudadanos. El autor también habla de las dificultades que enfrenta el Poder Judicial, específicamente cuando sus sentencias condenan a gobernantes o servidores públicos.

Los problemas que se mencionan en la obra son importantes, pero el tema central es que en México las sentencias raramente se cumplen y eso violenta los derechos humanos. ¿Cómo podemos hacer para que las sentencias se acaten? ¿Cómo se puede asegurar el acceso a la justicia para todas las partes? ¿Es posible cambiar la estructura del Poder Judicial para que se respeten los derechos humanos?

Algunas de las respuestas se ofrecen en este texto, aunque también hablaré de otras soluciones pertinentes ante ese problema tan preocupante. En primer término es importante entender por qué la inejecución de sentencias viola los derechos humanos. Cuando no se logra ejecutar una sentencia, no se respeta el derecho de acceder a la justicia que garantizan la Constitución, los instrumentos legales y los tratados internacionales. En esencia, como lo establece el autor, "no hay derechos sin que los tribunales los puedan declarar e imponer" (p. 37). La inejecución de sentencias en México causa una violación directa a los derechos humanos debido a la demora en los procesos, esto provoca que la mayoría de los ciudadanos se encuentren ante una imposibilidad material de acceder a la justicia. Este tema es de extrema relevancia porque permite entender la gravedad del problema de la inejecución de sentencias.

Sandoval Ballesteros también habla sobre la desobediencia que existe en el proceso de ejecución de una sentencia. Aunque éste es un problema interno y gubernamental, se termina reduciendo en la confianza que le tienen los ciudadanos a las autoridades y la falta de legitimidad con la que las contemplan. En este mismo sentido, recalca la hipocresía de las autoridades al ejecutar las sentencias. Es decir, que cuando a una autoridad no le conviene una sentencia de amparo se niega a cumplirla, sin embargo, cuando la sentencia le beneficia



hace todo lo posible por obedecer su contenido. El autor menciona que lo que realmente hace falta es confianza en las autoridades y una visión legítima de para que éstas obedezcan cabalmente todas las sentencias, sin ninguna prioridad con base en su contenido.

En términos simples, hace falta fortalecer la democracia en México. ¿Cómo se puede lograr? Primero, como lo establece Sandoval, se deben respetar las decisiones que los ciudadanos toman mediante su participación electoral, expandir la comunicación entre los gobernantes y los ciudadanos, impedir a toda costa la corrupción (una de las mayores causas de desconfianza en el gobierno) y asegurar la ejecución de las sentencias en todos los ámbitos gubernamentales.

Un planteamiento novedoso e importante que se plantea en el libro es el del factor de exclusividad, que establece que los humanos deben ser responsables de las consecuencias de sus actos. Sin embargo, el autor alude al escenario de inejecución de sentencias; por lo que se puede inferir que nadie es capaz de asumir las consecuencias de sus acciones y obedecer lo que establecen los jueces de amparo. Como lo menciona el autor, el estándar de obediencia de las sentencias debe ser mucho mayor cuando el condenado forma parte del Estado o de la Administración Pública. Este planteamiento es novedoso e importante, porque si el mismo Estado no cumple con las sentencias de los servidores públicos entonces no existe ningún tipo de esperanza para que se cumplan para los ciudadanos comunes. Mientras que no haya un Estado unido e interdependiente que respete las atribuciones de los otros poderes, no se podrá mejorar el tema. Los jueces deben ser capaces de interpretar las argumentaciones y poder debatir para así llegar a soluciones justas que realmente se cumplan en la práctica.

Sandoval Ballesteros menciona que aunque estamos frente a un escenario de crisis en cuanto a la ejecución de sentencias, ni siquiera la vía penal ha sido eficaz para ejecutarlas. Si la última ratio del derecho no funciona, ¿entonces qué se puede hacer? En primer lugar, el autor menciona que las autoridades que incumplen las sentencias son raramente penalizadas por ello. En teoría y de acuerdo con lo señalado en el libro, se debería sancionar a la autoridad cuando incumple con la ejecución de una sentencia, mediante la destitución y consignación de

su cargo. Sin embargo, de acuerdo con el autor es prácticamente imposible que los jueces hagan cumplir sus sentencias en contra de una autoridad pública utilizando medios coercitivos. Éste es un tema grave para la democracia mexicana, porque quiere decir que se está tratando con deferencia a agentes gubernamentales sin que exista razón para que sean tratados de esa forma. Por lo tanto, el autor alude a que se debe hacer lo posible para que tanto el juzgador como el responsable cumplan con la sentencia utilizando las mismas vías de apremio y sanciones sin distinción. Este tema sobre la distinción entre los particulares y la autoridad es uno de los más importantes en la obra, porque todos somos iguales y más en el plano de los derechos humanos. El libro menciona que las sanciones deben ser proporcionales al cargo gubernamental y a las circunstancias, pero conforme a lo establecido es importante tener sanciones equilibradas para todo aquel que incumpla con la inejecución de una sentencia.

Más adelante, Sandoval habla sobre el plazo razonable para la ejecución de las sentencias –un derecho que es exigible ante el Estado mexicano–. No obstante, debemos partir de la premisa de que los juicios de amparo en México ya son extremadamente largos. En la actualidad se violan de forma constante muchos derechos humanos porque es prácticamente imposible que un juicio se conduzca de acuerdo con los plazos establecidos en la ley. Aunque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya ha establecido que el retraso injustificado de la ejecución de sentencias representa una violación a los derechos humanos, el Estado mexicano no ha encontrado una solución. Los procesos de acceso a la justicia en México así como la falta de ejecución de las sentencias son un problema que se debe solucionar de manera conjunta.

Una solución interesante que aborda el autor es la creación de una reforma a la Ley de Amparo, que sea más punitiva y establezca plazos claros e improrrogables (para la duración de los procesos). Personalmente, creo que dicha reforma debería mencionar el plazo máximo para la duración del juicio de amparo –dentro del cual se debe forzosamente contemplar que la sentencia se ejecute y se cumpla–. De lo contrario la reforma tendría que contemplar medidas de apremio enfocadas en la capacitación a los jueces, para que ellos sean responsables de ejecutar las sentencias. Este tipo de sanciones provocaría una retribución social indirecta,

porque a través de la capacitación se lograría el cumplimiento efectivo de la ejecución de las sentencias de amparo.

Sandoval Ballesteros habla sobre otro tipo de sanciones: i) ante la falta de actividad de la autoridad para hacer cumplir una sentencia y ii) la falta de impulso a los procesos de ejecución. Como se establece en el libro, se necesitan sanciones innovadoras, para que poco a poco se logren instaurar cambios positivos respecto a la ejecución efectiva de las sentencias y así prevenir una violación sistemática de los derechos humanos. Aunque el tema de las sanciones es desafiante e incluso difícil de visualizar, es importante que existan para que realmente se asegure el acceso a la justicia a todos los mexicanos.

Muchas veces el Estado incumple con la ejecución de las decisiones judiciales, supuestamente por falta de recursos. El autor habla de la excusabilidad de la autoridad, la cual se me parece una postura interesante pero controversial. ¿Por qué sería controversial? Sandoval Ballesteros menciona que la autoridad puede excusarse debido a que no cuenta con los suficientes recursos para ejecutar la sentencia. Éste es un tema interesante, pero no porque una autoridad no cuente con recursos significa que pueda seguir incumpliendo con sus obligaciones y violando derechos humanos. Muchas veces la autoridad puede acreditar la insuficiencia de recursos y se le necesita dar tiempo suficiente para hacer cambios presupuestales. Sin embargo, contrario a lo establecido por el autor, la autoridad sí tiene responsabilidad. En el Estado mexicano los órganos estatales siempre pueden pedir apoyo financiero al resto del estado y es su responsabilidad tener un fondo destinado al ahorro económico para dar cumplimiento efectivo a las sentencias. Es interesante la presunta excusa que tiene una autoridad ante la falta de recursos, pero creo que es una postura bastante controversial y que requiere un análisis más profundo. Sólo a través de sanciones correspondientes como multas o capacitación forzosa sobre la ejecución de sentencias se podrá garantizar que cada vez menos las autoridades justifiquen un incumplimiento por una supuesta falta de recursos.

Los medios de apremio pueden ser desde multas hasta arrestos para forzar el cumplimiento de las sentencias. Según lo establecido por Sandoval Ballesteros, las autoridades suelen cumplir de manera más efectiva las sentencias de amparo

cuando se les aplican tales medios. En este sentido, sería interesante llevar a cabo un análisis para ver si las sanciones más represivas tienen mayor efectividad en la ejecución. Personalmente creo que si este tipo de medidas no son más coercitivas las autoridades probablemente seguirán incumpliendo con sus obligaciones. El autor también habla de la excepción de no imponer medidas de apremio a aquella autoridad que demuestra que está en proceso de cumplir la sentencia.

En el libro se mencionan las sanciones que se deben aplicar a los juzgadores de amparo, sin embargo, no se establece claramente qué tipo de sanciones. El autor menciona la doctrina de *drittwirkung*, la cual regula las relaciones entre los particulares. Cuando interviene una autoridad, el procedimiento tiene como última instancia para hacer cumplir las sentencias la separación del cargo de la autoridad y su posterior consignación ante un juez penal. Sin embargo, lo anterior no se puede aplicar a particulares ni a las empresas. En México, la doctrina *drittwirkung* es sumamente débil y deben existir sanciones adecuadas para que tanto los particulares como las empresas cumplan con sus obligaciones de ejecución. Creo que éste es un punto de vital importancia que aporta la obra y que podría tener una incidencia importante en la realidad mexicana.

El autor menciona que es importante entender cómo funciona la ejecución de sentencias en México, así como en el derecho comparado. Por ejemplo, indica que en España, "el derecho a que se cumplan las sentencias está íntimamente ligado el derecho a que las sentencias permanezcan inmutables" (p. 127). Sin embargo, en México primero se deben ejecutar las sentencias de amparo, para poder empezar a hablar de su inmutabilidad. Es decir, el derecho comparado puede aportar soluciones, pero es importante primero entender las necesidades primarias –realmente ejecutar las sentencias– y luego implementar los avances y técnicas que ofrece el derecho comparado. Otro aspecto que vale la pena recalcar en cuanto al derecho español es que en ese país los propios jueces ordinarios son los que ejecutan la sentencia. Es decir, que no se acude de manera extraordinaria a que intervenga el Supremo Tribunal, contrario al caso mexicano. Como menciona el autor, sería de gran beneficio para México retomar ese mecanismo, porque así cualquier juez ordinario podría ejecutar las sentencias. Esto traería aparejado beneficios como el acortamiento de los procesos e implicaría menores

violaciones a los derechos humanos. Éste es un planteamiento original que establece Sandoval, porque es importante entender y comparar la ejecución de sentencias en otros países, para utilizar esos modelos y poder adaptarlos a la realidad mexicana.

Finalmente, menciona que México ha tenido una actitud activa y con miras a cumplir las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e incluso de tribunales internacionales. A pesar de esa actitud, internamente o de manera nacional no se ejecutan las sentencias. Como lo establece el autor, ésta es claramente una postura contradictoria del Estado que busca quedar bien con los órganos internacionales para ostentar una buena reputación. El libro nos demuestra que esta actitud contradictoria por parte del Estado mexicano no conduce a buenos resultados y es importante que los cambios se empiecen a manifestar en cuanto antes. Las acciones pueden empezar desde la imposición de sanciones más efectivas y medidas de apremio progresivas.

En conclusión, el libro demuestra que México se encuentra ante un panorama de violaciones reiteradas a los derechos humanos. ¿Por qué? Prácticamente debido a que ningún ciudadano mexicano cuenta con acceso a la justicia eficiente y pronta dado el panorama defectuoso en la ejecución de las sentencias. Las posturas presentadas por el autor son interesantes para entender el incumplimiento por parte de las autoridades y el grave problema al que nos enfrentamos como sociedad mexicana. Por lo que vale la pena ser críticos al leer el libro y pensar en las soluciones que podríamos proponer ante esos problemas. Sólo a través del análisis crítico sería posible salvaguardar los derechos humanos para todos los mexicanos.

El libro es un excelente inicio para entender el enorme problema que existe en México respecto a la inexecución de las sentencias. Explica de manera adecuada el problema y cómo se atiende actualmente. Sin embargo, el autor refleja que queda un largo camino por delante y es responsabilidad de todos crear soluciones porque tarde o temprano nos veremos afectados por esta deficiencia jurídica. La inexecución es un tema relevante que se debe solucionar por el bien del sistema jurídico mexicano, pero también para garantizar una correcta protección de los derechos humanos.



La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos ITC Berkeley Oldstyle de 8, 9, 11, 13 y 24 puntos. Noviembre de 2022.

<http://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/>

