Causas de la debacle judicial de 2024

Defectos y promesas incumplidas de la reforma de 1994

Francisco Tortolero Cervantes*
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

RESUMEN

El origen de la debacle del Poder Judicial en México, consumada con la reforma constitucional de 2024, reside en los defectos de diseño y las promesas incumplidas de la reforma judicial de 1994. A lo largo de tres décadas, el aparato de justicia federal postergó una auténtica profesionalización, consolidando un modelo barroco, vertical y opaco que propició la desconfianza ciudadana, el nepotismo y la impunidad, lo cual impidió articular una resistencia efectiva frente a la imposición partidista de la reforma judicial de 2024, y en particular de la elección popular de jueces. El análisis identifica como fallas principales la centralización de decisiones políticas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en detrimento de la justicia local. La exigencia de mayorías hipercalificadas (ocho de once votos) para declarar la inconstitucionalidad de las leyes propició la formación de minorías de bloqueo que paralizaron la resolución de demandas sociales críticas. Por su parte, el juicio de amparo mermó su eficacia protectora debido a la proliferación de tecnicismos procesales y a la evasión de la plena jurisdicción mediante el reenvío de sentencias. Finalmente, la duplicidad y los conflictos competenciales entre la SCJN y el Tribunal Electoral, sumados a la reconcentración de funciones administrativas, evidenciaron la disfuncionalidad del sistema. El estudio concluye que la prolongada falta de autocrítica del establishment judicial ante estos vicios de origen facilitó el desmantelamiento de la independencia judicial; el esquema resultante difícilmente resolverá la crisis institucional subyacente.

* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Licenciado en Derecho por la UNAM, maestro y doctor por la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne). Sus líneas de investigación abarcan el derecho constitucional, el federalismo, el territorio y la regulación de la vitivinicultura. ftortolero@gmail.com

PALABRAS CLAVE

reforma judicial en México; independencia judicial; tribunales constitucionales; minorías de bloqueo; juicio de amparo.

ABSTRACT

The origin of the collapse of the Judiciary in Mexico, consummated with the constitutional reform of 2024, lies in the design flaws and unfulfilled promises of the judicial reform of 1994. Over three decades, the federal justice apparatus postponed true professionalization, consolidating a baroque, vertical, and opaque model that fostered public distrust, nepotism, and impunity, and which prevented the articulation of effective resistance to the partisan imposition of the 2024 judicial reform, and in particular of the popular election of judges. Among the principal failures, the analysis identifies the centralization of political decisions in the Supreme Court of Justice of the Nation (SCJN), to the detriment of local justice; the requirement of supermajorities (eight of eleven votes) to declare statutes unconstitutional gave rise to blocking minorities that paralyzed the resolution of critical social demands. The *amparo* proceeding, for its part, saw its protective effectiveness eroded by the proliferation of procedural technicalities and the avoidance of full jurisdiction through the remand of judgments. Finally, the duplication of functions and the jurisdictional conflicts between the SCJN and the Electoral Tribunal, together with the reconcentration of administrative functions, laid bare the dysfunction of the system. The study concludes that the judicial establishment's prolonged lack of self-criticism regarding these original defects facilitated the dismantling of judicial independence; the resulting scheme is unlikely to resolve the underlying institutional crisis.

KEYWORDS

Judicial Reform in Mexico; Judicial Independence; Constitutional Courts; Blocking Minorities; Amparo Proceeding.

Durante las pasadas tres décadas, la rama judicial mexicana fue objeto de reformas que creímos irreversibles. Sin embargo, su implementación dejó una larga cauda de inconsistencias que, aunque difícilmente serán enmendadas con la más reciente reforma judicial ocurrida en 2024, explican por qué resultó imposible evitar la aprobación de la perniciosa elección popular de casi todos los jueces del país, de la que contamos ya con los primeros estudios detallados y relevantes.[1]

El propósito de la presente colaboración se centra en examinar las causas de esa debacle, para sostener que la reforma de 2024 se aprobó sin mayor debate

1 Véase D. VALADÉS y S. LÓPEZ AYLLÓN, *Informe académico sobre la reforma judicial de 2024 en México* (México: IIJ-UNAM, 2026); A. CABALLERO, *La reforma judicial de 2024: destruir con la vaga promesa de construir* (México: IIJ-UNAM, 2026).

ni fijación de posturas críticas de la oposición, en gran medida por las falencias previas y por la falta de respuesta consistente por parte de la autoridad judicial saliente.

Por orden de importancia, la reforma de 2024 representa una ruptura frente a la orquestada en 1994, por abandonar dos promesas: la de profesionalizar a los jueces y al personal de juzgados y tribunales, y la de crear un tribunal constitucional especializado, desprovisto de funciones administrativas esenciales. Una segunda ruptura (que será tratada superficialmente) ocurre frente a la reforma en derechos humanos (D.O. 10 de junio de 2011), dado que el potencial interpretativo de los tribunales, vapuleado por la reforma judicial de 2024, se volverá incapaz de garantizar la aplicación cotidiana de materiales jurídicos del ámbito interamericano. En una regresión a los años ochenta, los jueces electos en 2025, carentes de experiencia como juzgadores o como expertos jurídicos, se presumen ajenos a los tratados internacionales en sede interna (especialmente de la jurisprudencia de la CoIDH). Por la reconfiguración de los tribunales con jueces electos popularmente, el poder judicial quedará cada vez más alejado de la premisa vigente en 2011, en el sentido de que «todos los jueces mexicanos son jueces interamericanos», para dar paso a configurar, expresa o tácitamente, márgenes de apreciación nacional ligados al soberanismo que cobija muchas de las incongruencias constitucionales del actual régimen.[2] Veremos cómo la lista de pendientes desatendidos por el aparato de justicia no dejó de crecer las pasadas tres décadas, al grado de convertirse en tema recurrente de los debates entre mayoría y oposición en cada nuevo periodo presidencial.[3] Y sin que nadie reaccionara, sino a destiempo.

La inacabada profesionalización del poder judicial y la inexistencia de requisito legal de colegiación para procuradores que representan a justiciables o instituciones ante cualquier tribunal, volvieron aleatoria la calidad de los argumentos planteados ante juzgados y tribunales. La frecuente improvisación de la justicia contribuyó a la captura del territorio por el crimen organizado. La degradación de la transparencia y el consiguiente aumento de los índices de corrupción e impunidad configuraron un escenario que la mayor parte del establishment judicial, atrincherado en la inamovilidad de jueces y magistrados, se resistió a reconocer. En suma, el presente estudio explora las causas de la debacle que sufrió la independencia judicial con la reforma constitucional publicada el 15

2 F. TORTOLERO CERVANTES y L. MANCINI, «Qué tiene que ver el declive del SIDH con la cultura constitucional: incentivos perversos para implantar márgenes de apreciación nacional en México», en *Convencionalidad y cortes nacionales*, coord. D. Wunder Hachem (México: Tirant lo Blanch, 2026), 463-469.

3 Rodolfo VÁZQUEZ, *Corte, jueces y política* (México: Fontamara, 2007).

de septiembre de 2024, cuyo origen se encuentra en la primera gran reforma judicial de 1994.

I. Un antes y un después: la reforma judicial de 1994

Luego de asumir la presidencia de la República el 1 de diciembre de 1994, la administración del presidente Ernesto Zedillo impulsó la reforma judicial más importante del siglo XX. Su objeto central consistió en fomentar la plena vigencia del Estado de Derecho, creando un sistema de administración de justicia renovado y eficiente.[4] El nuevo esquema institucional implicaba el refuerzo de su autonomía y de su capacidad interpretativa (Exposición de Motivos, p. 4). Su objetivo final, la creación de un tribunal de constitucionalidad.

El edificio judicial federal se anunciaba transformado de raíz. Pero los errores de diseño no se hicieron esperar. ¿Teníamos que meter el acelerador a tal punto, para construir los cimientos de la arquitectura judicial del futuro en sólo un mes? Cuando el propio presidente Zedillo reapareció en los medios denunciando las repercusiones de lo que se pretendía echar abajo en septiembre de 2024,[5] él fue el primero en olvidar las numerosas salvaguardas que su modelo concedió al poder ejecutivo para evitar que la justicia actuara de manera independiente.

De vuelta a 1994, el punto de partida se centró en la eficiencia del entramado administrativo de los tribunales. Replantear la independencia judicial implicaba, formalmente, el establecimiento paulatino de Consejos de Judicatura,[6] abarcando primero el aparato administrativo de la esfera federal, para luego, replicarlos en los estados, en cuyas constituciones se debían implantar Consejos de Magistratura. Pero al quedar la competencia del juicio de amparo circunscrita a jueces de la federación, los juzgados de distrito consolidaron su implantación por encima de los tribunales superiores de los estados. Al aumentar exponencialmente los presupuestos de la justicia federal sin hacerlo en la misma proporción en los estados, los jueces locales sufrieron una flagrante minusvaloración. Quienes encarnaban la última palabra en el sistema de impartición de justicia

4 María del Refugio González y José Antonio Caballero, «El proceso de formación del estado de derecho en México: los modelos de Estado en la Constitución de 1917», en *Estado de derecho y transición jurídica*, eds. José María Serna y José Antonio Caballero (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002), 91.

5 J. R. Cossío Díaz, «Crónica de la infame reforma judicial mexicana del 2024», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15 de agosto de 2025; C. A. Villar Parra y R. Heckel, «The 2024 judicial reform in Mexico: on the erosion of democratic checks and electoral manipulation», *Verfassungsblog*, 22 de septiembre de 2024.

6 Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura* (México: UNAM, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 1996).

local no podían dictar sentencias en última instancia, frente a las competencias de jueces federales en amparo directo.[7]

Para justificarlo, intereses de la federación aludían a la captura de la justicia local por los gobernadores de los estados. Esta mera sospecha se tradujo en el argumento para que los criterios interpretativos federales apabullaran a los generados localmente.

Pero pasaron los años, y la justicia federal fue omisa en asumir responsabilidades propias y a ceder otras que podían haberse ejercido por tribunales locales de forma subsidiaria o complementaria; la federación las fue aplazando, o ejerciendo a medias. Como para no incomodar a los poderes propiamente políticos; buscando la complacencia permanente de los partidos, y del ejecutivo federal. Con ello, el régimen justificó inscribir a nuestro Estado de Derecho como riel de la normalidad democrática global. Su implementación desde los primeros días de 1995 significó un cambio normativo que dio notoriedad a la Suprema Corte, pero que (por las razones que se explicarán en seguida) no logró repartirse equitativamente entre todos los tribunales; ni siquiera entre los federales.

Porque desde 1994 se generaron condiciones para centralizar las decisiones políticamente relevantes en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN); lo mismo que en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Se presentaron incentivos para restar notoriedad al resto de juzgados y tribunales del país. Los tomadores de decisiones judiciales a nivel local, que estaban más cerca del justiciable, quedaron sometidos a la jerarquía interpretativa impuesta por los tribunales federales. Y ello, no obstante que sus decisiones hubieran sido tomadas bajo estándares internacionales relacionados con la independencia judicial.[8] La simulación se instaló y ya no hubo ocasión de corregirla en los años que siguieron.

Por primera vez, todas las actuaciones judiciales debían quedar registradas en estadísticas anuales. A quienes integraban las ponencias de cada ministro de la SCJN se les notaba más preocupados desahogando el mayor número de expedientes para evitar el rezago, que trazando criterios sólidos de interpretación;

---

7 E. FERRER MAC-GREGOR y L. F. RENTERÍA, coords., *El amparo directo en México: origen, evolución y desafíos* (México: IIJ-UNAM/IEC del estado de Querétaro, 2022).

8 NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 98. Cabe advertir que a cada nueva visita de estos comités de Naciones Unidas, las conclusiones repetían la misma recomendación: hay avances pero falta por hacer, cuando en realidad, habría valido la pena emitir instrucciones más precisas para corregir las citadas omisiones.

la consigna instalada: trabajar rápido, pero no para hacerlo bien, ni para dictar sentencias que trascendieran en el tiempo. El aparato judicial mexicano se dedicó a resolver expedientes; no a resolver problemas.

Y es que la estructura institucional nunca se preocupó por incentivar la mejora sustancial en la calidad de las sentencias; en hacerlas más cortas y fáciles de leer; en exigirles a nuestros jueces y a nuestros abogados un trabajo profesional, ni en condicionar los ascensos en la carrera judicial al buen desempeño previo.[9]

Del Poder Judicial de la Federación (PJF) anterior a 2024, pocas veces se escucharon ejercicios de autocrítica, si bien las escasas voces permearon hacia ambientes académicos, fomentando balances y proyecciones que, sin embargo, no bastaron para corregir las falencias del aparato judicial.[10] Con reformas posteriores, llegaron incluso a detectar oportunidades que ofrecía la obligación constitucional de normalizar los estándares internacionales en derechos humanos, a efecto que dichos criterios trascendieran del nivel federal al subnacional.[11]

El hilo que se rompió en 2024 fue el de jueces que prefirieron apartarse del papel de contrapeso dentro del sistema presidencial al alejarse de la promesa de 1994, de volver al judicial un mecanismo eficiente dentro del sistema de división de poderes. Un auténtico tribunal constitucional que nació trunco, y que nunca se consolidó, pero que difícilmente lo hará con el esquema constitucional rediseñado en 2024. De nuevo, fueron los errores de implementación del modelo anterior los que explican la debacle.

II. Dificultades iniciales para consolidar los arbitrajes jurídicos de 1994

Los años posteriores a 1994 fueron destinados a resolver conflictos competenciales entre poderes. Los resultados de los litigios desahogados con nuevas herramientas rediseñadas con esta reforma constitucional (en términos del nuevo art. 105 constitucional) nos hicieron descubrir las virtudes de las acciones y

9 Ni siquiera se revisaban las sentencias que los aspirantes al cargo habían producido en su ejercicio, como auxiliares o como titulares de los juzgados y tribunales inferiores, Juan SILVA MEZA, «Prólogo», en Luis Fernando Angulo Jacobo, *Selección y designación de jueces de Distrito* (México: Porrúa, 2014).

10 El consejero F. Borrego Estrada, del CJF, presentó en julio de 2017 un estudio demoledor sobre esta cuestión, en http://derechoenaccion.cide.edu/nepotismo-en-el-poder-judicial-de-la-feder acion; J. RÍOS FIGUEROA, *El déficit meritocrático: nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación* (México: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2019).

11 LÓPEZ AYLLÓN y Héctor FIX FIERRO, «Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México», en Serna y Caballero, *Estado de derecho y transición jurídica*, 111-114; H. FIX-FIERRO, *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación* (México: IIJ-UNAM, 2018).

controversias constitucionales. La vía judicial parecía muy superior a la mera negociación política (propia de los años de la hegemonía hiperpresidencialista). La solución judicial se anunciaba prometedora.

Antoine Garapon entendía a los jueces constitucionales como «guardianes de promesas».[12] Pero el esquema institucional mexicano nunca permitió que su máximo tribunal funcionara como verdadero contrapeso del poder político.

Fueron erogados recursos y capacidades institucionales considerables para normalizar los patrones *formales* de la competencia política (por ejemplo, al crear el Instituto Federal Electoral como agencia encargada de organizar las elecciones, controlada por un sistema de tribunales electorales de una notable sofisticación). Las instituciones electorales mexicanas fueron ejemplares en el mundo.[13] Sin embargo, todos estos mecanismos arbitrales quedaron lejos de tomar decisiones conforme a los postulados de la democracia sustancial o, al menos, a los rudimentos del Estado de Derecho.[14] Pero la ciudadanía también fue omisa, al dejar de exigir que el aparato de justicia estuviera integrado por funcionarios judiciales responsables.

Fue acaso en este punto donde encontramos la falla más notable del sistema. La justicia no logró apropiarse de criterios del modelo democrático occidental. Funcionó para unos (quienes por su status político o económico, pueden hacer un escándalo cuando el sistema no los atiende), pero no para todos; no para el ciudadano ajeno al establishment (la casi totalidad de la población).

La noción de «justicia cotidiana»[15] promovida durante el sexenio del presidente Peña, nunca logró echar raíces entre los operadores jurídicos: la debilidad del aparato judicial del primer contacto (la justicia civil, penal, administrativa) terminó acentuada por las falencias de los mecanismos no-judiciales. Los encargados de la defensa del individuo (como las comisiones de derechos humanos, las agencias para la protección al consumidor, el uso de la banca y crédito, entre muchas otras) mermaron la credibilidad del resto de los operadores jurídicos (como los órganos jurisdiccionales o administrativos, pero también los servicios

12 Antoine GARAPON, *Les gardiens des promesses: justice et démocratie*, pref. Paul Ricoeur (Paris: Odile Jacob, 1996).

13 Lorenzo CÓRDOVA, «La reforma constitucional y el cambio político en México», en *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, eds. Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008).

14 Jean-Claude MONOD, «Les légitimités démocratiques en tension», en *La démocratie à l'oeuvre: autour de Pierre Rosanvallon*, eds. Al-Matary y Florent Guénard (Paris: Seuil, 2015), 181.

15 La iniciativa «por la justicia cotidiana» anunciada en 2014, pretendió dotar de eficiencia el funcionamiento interno de los órganos judiciales del país («asegurar una justicia accesible, eficiente, eficaz y responsiva a las condiciones y necesidades de las personas»), en Sergio LÓPEZ AYLLÓN, *Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana* (México: CIDE, 2015), 121-127, http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/04/Documento _Justicia Cotidiana_.pdf.

privados de despachos de abogados). Los arbitrajes de última instancia (sobre todo en la SCJN) difícilmente lograron aportar legitimidad al sistema por su distancia astronómica con el justiciable. En términos sociológicos de la cultura jurídica, el aparato de justicia nunca logró superar el plano procesal;[16] incluso el de la legitimidad electoral, para trascender al plano de la confianza[17] hacia las instituciones. Los primeros años de esta nueva arquitectura institucional implicaron avances, pero también retrocesos en la construcción de un aparato judicial federal fiable.[18]

La concentración de poderes en el Ejecutivo; en la Federación; en los gobernadores hundió la legitimidad y la confianza hacia los operadores jurídicos, no obstante que la reforma constitucional de 1994 había anunciado, por primera vez, el carácter de *norma* a los postulados de la Constitución.[19] Y al ser desde ahora una norma, su aplicación debería ser general y abstracta. Sin embargo, tal esquema no permeó. Incluso quienes integraron el poder judicial durante 30 años pudieron advertir que el deterioro no se detuvo nunca en este lapso; por eso, cuando intentaron movilizarse ante la reforma de 2024 era demasiado tarde.

En lugar de evolucionar, se construyó una justicia opaca; parapetada: alejada del justiciable. La impunidad y la corrupción al interior de oficinas administrativas impenetrables, al interior de las tres jurisdicciones terminales, se practicó de manera quirúrgica; sin dejar rastro. Pero los defectos del funcionamiento se empezaron a notar, lacerando en la sombra la igualdad sustantiva del proceso. Las contrapartes (procuradores y abogados) no pudieron, o no quisieron formar parte de un sistema basado en la igualdad de armas: ni en la relación cotidiana de los abogados con el juez, cuyas audiencias en privado serían motivo en otros países de sanciones graves,[20] ni en la garantía al justiciable de contar con abogados probos.[21] La cultura jurídica se limitó a admitir como normal la exclusión de todos aquellos que no tuvieran recursos para pagarse un abogado, y sobre todo

16 Niklas LUHMANN, *La légitimation par la procédure*, trad. L. Sosoe (Montréal: Cerf-Presses Universitaires de Laval, 1999).

17 Mark E. WARREN, ed., *Democracy & Trust* (New York: Oxford University Press, 1999).

18 Para una revisión general de los primeros años, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro blanco de la reforma judicial: una agenda para la justicia en México* (Poder Judicial de la Federación, 2006).

19 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el tribunal constitucional* (Madrid: Civitas, 1994).

20 F. TORTOLERO CERVANTES, «El fin del lobby judicial: una crítica (concurrente) a Magaloni y Elizondo respecto de los "alegatos de oreja"», en *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, coords. L. R. Guerrero y C. Pelayo (México: IIJ-UNAM, 2016).

21 Los intentos para implantar la colegiación obligatoria de los abogados para ejercer la profesión, no fueron sustituidos por formas de certificación; la formación continua de los despachos se limitó al arbitrio de los particulares. Por todos, véase Oscar CRUZ BARNEY, «Por la cole-

de aquellos que podían tener derecho de picaporte con el juez (aunque tampoco parece que nada de esto haya cambiado con la reforma de 2024).

La avidez de los actores políticos por resolver jurídica y judicialmente agendas que antes se arbitraban políticamente, no se mantuvo dentro del registro constitucional. Tampoco se observó una estrategia institucional constante para mejorar la calidad de la formación técnica de los jueces y del personal de los juzgados. El número de jueces por habitante empezó a ser deficitario en todo el país (en 2025, la proporción indicaba 5.8 jueces por cada 100 mil habitantes, frente a un promedio de entre 16 y 18 en los países de la OCDE).[22] Quienes alguna vez trabajamos en dependencias del Poder Judicial mexicano antes de la reforma de 2024, nos percatamos que por el ritmo de trabajo y las exigencias procesales, resultaba imposible hacer una planeación o algún tipo de proyección a futuro; ni lo preventivo ni lo prospectivo tenían lugar en un mundo de plazos tan reducidos ni con tan poco personal profesional. No hablemos del nepotismo implantado a todos niveles del poder judicial federal, empezando por la SCJN.[23] Al negociar inmunidades arregladas entre funcionarios, los ajustes tardaban en implementarse, de suerte que los expedientes para fincar responsabilidades se archivaban. Pero las dificultades se centraban más allá de las designaciones.

III. ¿Mayorías hipercalificadas o minorías de bloqueo?

En la negociación entre fracciones partidistas que antecedieron a la también fugaz reforma constitucional de 1994, el Congreso hizo muy pocos cambios al proyecto de reformas del Ejecutivo. Sin embargo, algunos intereses contrapuestos por diputados y senadores (que aludían sobre todo a la desconfianza de ver sobredimensionados los poderes de los jueces), terminaron en diques para evitar declaraciones de inconstitucionalidad que pudieran resultar incómodas para el ejecutivo. Así, de la recién creada acción de inconstitucionalidad (art. 105 constitucional), el propio constituyente condicionó la posibilidad de que el

---

giación obligatoria de la abogacía mexicana», posicionamiento ante el Pleno del Senado, 9 de septiembre de 2015, *Hechos y Derechos*, núm. 29 (2015).

22 Jesper WITTRUP, «Explaining Cross-Country Differences in the Number of Judges per Capita», *International Journal for Court Administration* 15, núm. 1 (2024): 3, DOI: https://doi.org/10.36745/ijca.581 (consultado por última vez el 12 de junio de 2026).

23 En materia de nombramientos de personal (tanto de operativos como de mandos medios y superiores), los intercambios de favores se generalizaron en juzgados y tribunales federales; y se acentuaron en la SCJN. Ante la prohibición de la LOPJF para designar como subordinados a familiares, se pactaban nombramientos cruzados, en Julio RÍOS FIGUEROA, «El gobierno del Poder Judicial y la carrera judicial en México (1997-2017): apuntes para una historia sociopolítica», en *Cien ensayos para el centenario* (México: UNAM-Cámara de Diputados, 2017), t. 4, 273.

judicial pudiera echar abajo leyes por esta vía procesal, para lo cual ideó una supermayoría que impidiera excesos dentro de la SCJN.[24]

Como muestra de la precipitación que envolvió la aprobación de la reforma, y por el celo hacia un poder desmedido que podrían alcanzar los jueces, encontramos que en la iniciativa presentada por el presidente Zedillo, se planteaba condicionar la declaración de efectos generales a nueve votos (de once). Al final, el texto aprobado apareció (sin ninguna explicación) reduciendo el número necesario a ocho del pleno.[25] Desde luego, los inconvenientes de encontrar minorías de bloqueo no se hicieron esperar.

Pero nadie quiso advertir que la mayoría calificada representaba un error garrafal de diseño, que pudo haberse corregido al paso de los años. Al arrastrarlo, lo único que se generó fueron minorías de bloqueo, que bastaba construir con 4 votos contrarios a una posible declaración de inconstitucionalidad.

En 2007, el gobierno del entonces Distrito Federal dio un paso adelante en la protección del derecho de las mujeres a optar libremente por la interrupción del embarazo.[26] La acción de inconstitucionalidad intentada en contra de la reforma no prosperó, por lo que se declaró la conformidad de dichas disposiciones. Como primera consecuencia, los hospitales públicos del DF podrían efectuar este procedimiento dentro de las doce semanas de gestación. Los sectores liberales echaron las campanas al vuelo, considerando que la SCJN había finalmente mostrado su lado progresista. Y se pensó que este derecho podría ser realidad en todo el país.

El problema vino cuando (tratando de esquivar este criterio interpretativo), 18 estados conservadores aprobaron sendas reformas constitucionales locales para imponer que, al menos en sus territorios, «se entiende que la vida inicia con la concepción», por lo que quedaba proscrita la interrupción del embarazo.

Luego de que la SCJN confirmara algunos aspectos relacionados con el derecho de la mujer a optar por la interrupción del embarazo,[27] dos acciones de inconsti-

---

24 Joaquín BRAGE CAMAZANO, *La acción de inconstitucionalidad* (México: UNAM, 1998).

25 «Ninguno de los órganos involucrados en aquel acelerado proceso dio razones —siquiera implícitamente— para explicar por qué se establecía una votación diferenciada para este tipo de asuntos, ni mencionó país alguno donde así se hiciera, todos señalaron expresamente como objetivos de dichas reformas la "certidumbre jurídica" y la "protección de las minorías"». Alfredo NARVÁEZ MEDÉCIGO, «Sobre las (absurdas y perniciosas) mayorías calificadas en la Suprema Corte», *Nexos*, 27 de marzo de 2014, http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=controversias-constitucionales#_ftn1.

26 Las leyes modificadas fueron el Código Penal del entonces Distrito Federal (arts. 144, 145, 146 y 147) y la Ley de Salud para el Distrito Federal (16 Bis 6, tercer párrafo, y 16 Bis 8, último párrafo), publicadas el 26 de abril de 2007.

27 Controversia interpuesta por el gobernador de Jalisco sobre la «píldora del día siguiente» (Controversia constitucional 54/2009), donde se declaró también la conformidad de la medida

tucionalidad fueron resueltas por la SCJN, para Baja California y San Luis Potosí.[28] El problema es que aunque se llegaba a una solución semejante, el razonamiento de ambas estuvo basado en criterios de convencionalidad, que no lograron convencer a la mayoría calificada requerida de ocho miembros del alto tribunal. Así que a diferencia de las resoluciones anteriores, estas de 2011 reunieron sólo siete votos a favor de la inconstitucionalidad. Por consiguiente, la invalidez tuvo que ser desechada. Cada mujer interesada en interrumpir su embarazo (con las condiciones requeridas por la primera sentencia, como hacerlo dentro de las 12 semanas de gestación), tendría que pedir amparo (basada en los argumentos vertidos en el primer criterio citado)... con la eventualidad de que los tribunales federales tardaran más de 12 semanas en publicar su resolución. Digamos que la reforma transfirió poderes a la SCJN, pero no potestades para resolver un problema tan delicado como la interrupción voluntaria del embarazo.

Como respuesta administrativa, los servicios médicos de la Ciudad de México se vieron obligados a ofrecer este servicio a mujeres de todo el país. Pero los hospitales públicos de otros estados no podían ni suministrar medicamentos que interrumpían el embarazo. Los riesgos de salud pública y el número considerable de embarazos no deseados (que terminan interrumpidos por vías improvisadas e insalubres) adquirieron el carácter de problemas sin solución (porque al impedir que circularan abortivos seguros en el sistema de salud, se provocaba la práctica de abortos quirúrgicos en condiciones deplorables).[29]

Ni los partidos quisieron alterar esta mayoría de confort con la que contó el Ejecutivo, quien desde ese momento se limitó a nombrar un número suficiente de ministros que creía *ad hoc* para mantener el control de su lado. Cabe señalar que esta anomalía tampoco se resolvió con la reforma judicial de 2024, que más bien se tornó en el control absoluto del ejecutivo por la manipulación de las candidaturas para las elecciones judiciales. La oportunidad para corregir esta anomalía de las minorías de bloqueo operó a favor del gobierno para evitar que la SCJN admitiera a trámite la acción de inconstitucionalidad promovida contra la reforma de 2024;[30] incluso, esta lógica de supermayorías se trasladó a los pantanosos terrenos del juicio de amparo.

---

adoptada por la legislatura local, que permite el uso de dicho medicamento.

28 Acciones de inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009.

29 Véanse las estadísticas actualizadas sobre la interrupción legal del embarazo en todo el país, en http://ile.salud.cdmx.gob.mx/estadisticas-interrupcion-legal-embarazo-df/

30 Véase la sesión de 5 de noviembre de 2024 donde se desestimaron las AI 164/2024 y sus acumuladas. En la prensa, el Ministro Alberto Pérez Dayán rechazó que su voto en la sesión de la SCJN haya derivado de presiones políticas o denuncias penales en su contra. «Simplemente decidí de acuerdo con lo que he expresado en precedentes. No existe denuncia ni carpeta de investigación en mi contra, eso es falso», comentarios a *Reforma*, 6 de noviembre de 2024.

IV. La inoperancia del amparo

Desde su temprana implementación en el siglo XIX, el amparo generaba la inevitable confrontación entre jueces federales y actores políticos. Por este motivo, la declaración de inconstitucionalidad del amparo mexicano tuvo (y sigue teniendo) efectos particulares, o *inter partes*. Para poder revestir efectos generales, el amparo se sometía a reglas draconianas de improcedencia, que se ordenaron e intensificaron a través de la reiteración de sentencias. Así, para que una interpretación de la Suprema Corte derivada de un juicio de amparo pudiera revestir efectos generales, tenían que acumularse 5 criterios jurisprudenciales, sin interrupción.

Con frecuencia, tenían que pasar varios años para sumar los criterios necesarios. Y mientras estos criterios se reunían, los jueces inferiores resolvían sin contar con criterios definitivos. Con este nivel de complejidad, la versión anterior del art. 107 constitucional pretendía evitar la dispersión de criterios interpretativos.

Y aunque las reformas adjetivas del amparo anunciaban criterios menos estrictos de reiteración, la fracc. II del mismo art. 107 fue reformada (D.O. de 6 de junio de 2011), estableciendo que a la segunda ocasión que un tribunal de amparo detectara la inconstitucionalidad de una norma, debía notificar a la SCJN, para que ésta notificara a la autoridad de quien dependía la ley o el acto impugnado para que dentro de 90 días siguientes, corrigiera su inconstitucionalidad (a través de una reforma legal expedita). Si al cabo de este plazo, la enmienda recomendada por la SCJN no se producía, una *Declaratoria General de Inconstitucionalidad* podía pronunciarse por el alto tribunal... pero una vez más, mediando una mayoría de 8 votos de los 11 ministros (y, lo que es aún más incierto, con la exclusión de este ámbito de todas las normas tributarias).[31] De la simple lectura de la norma reformada se puede entender que en vez de reforzar el rol del amparo como mecanismo para defender al ciudadano de los abusos de la autoridad, se protegieron los errores de la autoridad, acrecentando la ineficiencia de los procedimientos y reforzando la discrecionalidad a favor de la administración (por solo referir las cuestiones fiscales). Una vez más, se daba paso a aumentar la fuerza de la minoría de bloqueo, pero ahora funcionando para los casos de amparo.

Otra anomalía que generó la complejidad procesal del amparo, radicó en la frecuencia con la que la Suprema Corte empezó a evadir la plenitud de juris-

31 Rosa María ÁLVAREZ GONZÁLEZ, «Las fuentes de conocimiento de lo jurídico», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 47, núm. 139 (abril de 2014).

dicción en la solución de expedientes de amparo, o sobre un número importante de juicios de contradicción de criterios, donde la mayoría del Tribunal *deliberadamente* evitaba o no quería detectar la presencia de una contradicción, corrigiendo el entuerto cada vez menos.

En este punto, los defectos de diseño se seguían acumulando, dado que las disposiciones de la Ley de Amparo en numerosas hipótesis, determinaban el reenvío del expediente al tribunal de origen, donde se había causado la contradicción, y era este último (y no la máxima jurisdicción) la que debía enmendarlo. De esta forma, el tribunal que conocía los detalles del caso podría resolver de mejor manera, si bien, bajo estrictos lineamientos que debía recibir de la propia SCJN.

El problema más común consistió en que esta segunda parte nunca llegaba, y que al conocer del caso, la SCJN solo concedía al quejoso un «amparo para efectos», con el cual, la más alta jurisdicción renunciaba a ejercer la plena jurisdicción propia de su estatuto de máximo tribunal. El supuesto respeto a una suerte de principio de subsidiariedad (que más bien parece de confort), se volvió el señuelo perfecto para reenviar un porcentaje importante de resoluciones al juez de la causa, diciendo simplemente: «a mí me toca dictar los principios aplicables; pero a ti, determinar la sentencia». Lo que terminó ocurriendo fue que el juez o el magistrado encargado de dictarla, rara vez se atrevía a cambiar el criterio jurisprudencial imperante, pues aquello podría significar la suplantación de la SCJN, con las consiguientes sanciones disciplinarias al juez. Pero para el ciudadano, el asunto quedaba sin solución.

V. ¿Y para qué diseñar bien al PJF si podía quedar plagado de defectos?

Por último, al diseñar el TEPJF, y quedar instaurado en la Constitución (D.O. 22 de agosto de 1996), no se escucharon opiniones sobre el posible deterioro que éste podía causar a la justicia constitucional, al dividir el aparato interpretativo en dos jurisdicciones terminales, que no tardaron en enfrentarse. Con sus sentencias, los jueces electorales parecían competir con las nuevas facultades de resolución de conflictos entre los poderes depositados en la SCJN como máximo tribunal. Además, empezaron a horadar el bastión que seguían representando intereses económicos, políticos y partidistas que impulsaban los de la SCJN hacia abajo de la jerarquía judicial del amparo.

Pero en el terreno partidista, la legitimidad del poder judicial federal se fundaba más en la necesidad de un robusto aparato electoral con garantía judicial, que se hizo depender administrativamente del Consejo de la Judicatura

Federal.[32] El argumento que permeó entre todas las fuerzas partidistas fue que por la autonomía de gestión que se le otorgó (en el plano presupuestal y administrativo), esta segunda jurisdicción terminal estaba llamada a garantizar constitucionalmente los resultados electorales, pero también los derechos políticos del ciudadano.

En el mismo sentido, sus magistrados no tenían más que mostrar un balance halagüeño del funcionamiento de este tribunal.[33] Sin embargo, por este diseño institucional compitiendo contra las potestades de la SCJN, la actuación de ambos órganos causó inevitables desencuentros, cercanos a la noción de choque de trenes,[34] que sin embargo en México, generaron decisiones judiciales electorales que se acercaban más a la complacencia política para agradar a los electos, que al rigor interpretativo de los juzgadores.[35]

Al final las tensiones entre tribunales fueron zanjadas por la SCJN en el sentido de restringir la actuación del Tribunal Electoral a aspectos de legalidad.[36] Y es que parecía inevitable que los jueces electorales invadieran los terrenos de la interpretación constitucional.

Otro de los errores de diseño se produjo cuando la reforma constitucional de 1996 asignó el mismo estatuto de percepciones económicas a los magistrados electorales del TEPJF, y casi el mismo a los consejeros de la judicatura federal. Con esto, los ministros de la SCJN, los Consejeros del CJF y los magistrados electorales se erigieron como los funcionarios judiciales mejor pagados de Latinoamérica, sin que se hubiera prohibido nunca el fenómeno conocido en Colombia como «puerta giratoria», que describe el riesgo de ver pasar a los magistrados de una jurisdicción terminal a otra.[37]

---

32 Mario MELGAR, «Artículo 100», en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1999), t. II, 16-19.

33 Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, «Retos del Tribunal Electoral tras la reforma de 2007», en *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, ed. John Ackerman (México: UNAM, 2009), 192-194.

34 M. MATARRITA ARROYO, «Recordar para evitar: la "guerra de cortes" española y el "choque de trenes" italiano», *Revista de Ciencias Jurídicas de Costa Rica*, núm. 162 (diciembre de 2023): 1-26.

35 Hugo CONCHA CANTÚ y Saúl LÓPEZ NORIEGA, eds., *La (in)justicia electoral a examen* (México: CIDE-UNAM, 2016).

36 Contradicción de tesis 114/2011, 21 de febrero de 2012, que determina la obligatoriedad de los criterios de la SCJN sobre los del TEPJF.

37 En 30 años, algunos de los designados al CJF lograron después ser designados en la SCJN (esto ocurrió con los ministros Valls, Aguilar, Luna y Ortiz); y dos más (González y Esquivel) llegaron a la SCJN luego de haber presidido el tribunal superior de la CDMX y el de Justicia Fiscal y Administrativa a nivel federal. Lo cierto es que se respetó una regla no escrita, de evitar nombrar a los del TEPJF, si bien se designó a dos anteriores magistrados electorales (Silva y Franco), luego de integrar el TRIFE, jurisdicción previa al TEPJF.

Al final, las tensiones entre órganos, derivadas del celo por tener la última palabra, se intentaron disolver desde la SCJN, acaso menos a través de medios interpretativos que de la recuperación de competencias administrativas y recursos presupuestales. Así, en vez de redistribuir competencias interpretativas, la reconfiguración se convirtió en un juego de poder.

La SCJN se había mostrado siempre reacia a entregar la administración de las oficinas judiciales federales al CJF como instancia administrativa especializada. Fue entonces cuando, en vez de repartir tareas, la SCJN recuperó competencias burocráticas, y las empezó a acumular, al punto que terminó revirtiendo su control sobre el CJF.[38] En lugar de recargarse en él (para dedicarse «a lo sustantivo», es decir, a dictar sentencias), la SCJN se volvió a llenar de competencias administrativas.[39]

Esta dualidad de competencias jurisdiccionales debe también tomarse en cuenta como posible eje inspirador de futuros ajustes, porque en nada fue modificada con la reforma del 2024. Un ajuste posible sería asimilar el Tribunal Electoral al contencioso administrativo, tanto en el nivel local como en el federal.

*

Con este repaso, expongo algunas muestras que arrojan resultados, si no siempre adversos, al menos poco congruentes con un esquema evolutivo, de mayores controles al poder.[40] Sin pretender restarle importancia al proyecto democratizador de los años noventa (que vaya que propició la conformación de una realidad mejor a la anterior), podemos advertir al lector que, por sorprendente que parezca, a los jueces mexicanos les cuesta trabajo reconocer que el diseño institucional que se echó abajo en 2024, requería una cirugía mayor. Pero que el nuevo esquema tampoco resuelve muchos de los problemas generados por las falencias previas.

---

38 En su diseño original de 1995, el CJF quedaba integrado por dos miembros designados por el Senado; uno por el Presidente de la República y tres «por insaculación», o sorteo, de suerte que siempre habría un magistrado de tribunal colegiado, uno de tribunal unitario y un juez de Distrito. El pleno, presidido por el Presidente de la Suprema Corte (este último, compartiendo ambas responsabilidades). Tras la reforma a su composición (1999), los tres magistrados que antes salían sorteados, ahora serían designados por el pleno de la SCJN «por mayoría de 8 votos» (art. 100). Una atribución más para ampliar el control a favor del alto tribunal.

39 Francisca POU, «Cambio constitucional y la arquitectura institucional de la Suprema Corte», en *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, eds. Andrea Castagnola y Saúl López Noriega (México: IIJ-Tirant lo Blanch, 2016).

40 Carla HUERTA OCHOA, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3.ª ed. (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010).

Los postulados del ejercicio de poderes responsables, compatibles con la imparcialidad, la legitimidad, la deliberación, así como con la transparencia y la rendición de cuentas,[41] nos tendrían que conducir a repensar y replantear la arquitectura de nuestro poder judicial, y a imprimir un sentido de responsabilidad política en sus jueces.[42] Lo que debe revisarse es el diseño de nuestras instituciones, para quitarles su carácter actual (barroco, ultra-centralizado, vertical); en una palabra, disfuncional. Ya se verá si los jueces electos popularmente pueden.

* * *

41 Adrian VERMEULE, *Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small* (New York: Oxford University Press, 2007), 4-6.

42 Antoine GARAPON, ed., *Les juges, un pouvoir irresponsable?* (Paris: Éditions Nicolas Philippe, 2003).