

# Una iniciativa sin justificación

Juan A. Cruz Parceró

En materia de Justicia Local la iniciativa de Reforma contempla en sus artículos 116, f. III, 122, f. IV y el transitorio Octavo, que las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para la elección por voto directo y secreto de los jueces y magistrados; la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y de un órgano de administración judicial con independencia técnica. Los procedimientos para la elección serán similares a los contemplados para el caso federal. Las legislaturas locales tendrán 180 días naturales desde la entrada en vigor para realizar las adecuaciones a las Constituciones Locales para cumplir con la Reforma. Es decir, lo aplicado a nivel federal debe adaptarse a nivel local.

Revisemos previamente algunos datos sobre los poderes judiciales locales para darnos cuenta de la dimensión y posibles implicaciones de la Reforma. Los poderes judiciales locales están compuestos por 5,315 órganos jurisdiccionales y administrativos donde laboran 73 mil servidores públicos. Existen 2,886 órganos de primera instancia; 381 de segunda instancia; 135 de ejecución de sentencia; 390 de primera instancia y ejecución de sentencia, y 1,523 órganos o unidades administrativas.<sup>1</sup> Los Tribunales Superiores de Justicia de los diferentes Estados cuentan con 603 magistrados; y con 4,398 jueces y juezas.

Durante 2022 ingresaron 2,154,768 asuntos a los poderes judiciales estatales, de los cuales concluyeron en primera instancia 1,320,702. Si dividen estos asuntos resueltos en primera instancia entre los 4,389 jueces locales en 2022, esto significa que en promedio cada juez resolvió 300 asuntos, poco más de un asunto al día en promedio de acuerdo con los días laborables.

El 52% de los asuntos pendientes de resolución están agrupados en el Estado de México, la CDMX, Veracruz, Jalisco y Nuevo León. Estos estados concentran uno de cada tres juzgadores locales.

Los nombramientos de magistrados lo hacen los congresos locales (salvo en el Edo. de México donde los hace el Consejo de la Judicatura). Los jueces son designados, por lo general, a través de concursos de oposición realizados por los Consejos de la

---

<sup>1</sup> Los datos más recientes son del 2022 y provienen del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2023) del INEGI. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/889463913795.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463913795.pdf)

Judicatura locales.

La iniciativa de Reforma, por lo tanto, implica retos y problemas similares a los analizados en materia federal.

Quisiera por ello entrar en algunos problemas de la iniciativa de Reforma que han generado dudas serias.

## 1. Problemas y soluciones

La iniciativa de Reforma parte de detectar algunos problemas estructurales de nuestro sistema de justicia (3<sup>2</sup>):

- Impunidad;
- Falta de Justicia en el país;
- Falta de independencia de las instituciones encargadas de impartirla;
- Distanciamiento con la sociedad mexicana;
- Falta de credibilidad;
- Falta de legitimidad en sus decisiones;
- Protección de poderes fácticos;
- Falta de órganos efectivos para combatir corrupción, impunidad y nepotismo.

Nadie puede negar la existencia de estos problemas, pero es muy simplista mencionarlos sin ofrecer o remitir a un diagnóstico serio donde apreciemos cómo los estamos entendiendo, y cuáles son los estudios y la información de sustento. Referir a la falta de justicia en el país, por ejemplo, no nos dice mucho. Hay muchas dimensiones y ámbitos de la justicia (y las injusticias) y solamente algunos de ellos están vinculados con la administración *de justicia*. Para los grandes problemas de justicia social, por ejemplo, son otros poderes públicos y actores sociales quienes tienen mayores responsabilidades y obligaciones. De modo que, sin un buen diagnóstico no se puede saber bien si las respuestas serán o no eficaces.

Lo sorprendente de la iniciativa de Reforma es que concibe como remedio a todos estos problemas la elección democrática de *todos* los jueces federales y locales (recuérdese que hablamos de casi 5 mil juzgadores a nivel local y 1,580 juzgadores a nivel federal<sup>3</sup>). Creen que la legitimidad democrática del poder soberano de alguna forma tendrá efectos causales positivos para contrarrestar los problemas enunciados.

Reflexionemos sobre la legitimidad de una decisión judicial. Es ampliamente aceptado que decidir correctamente un asunto judicial tiene relación, por un lado, con valorar la evidencia presentada en un caso, valorarla de modo imparcial y bajo criterios y estándares científicos o propios de diversas técnicas periciales. Por otro lado, tiene relación con conocer las normas jurídicas (reglas y principios jurídicos) aplicables al caso a juzgar, y es muy importante saber interpretar dichas disposiciones y saber justificar la selección de alguna interpretación posible dentro de las alternativas presentadas. Ambas operaciones suponen tanto conocimientos especia-

---

<sup>2</sup> Los números refieren a la página de la iniciativa de Reforma en la Gaceta Parlamentaria.

<sup>3</sup> Los datos son del año 2022 del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal del INEGI (2023), disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2023/>

lizados como juicios valorativos los cuales tienen que ser justificados.

Podemos decir y aceptar algunos de estos juicios valorativos (por ejemplo, elegir una interpretación liberal o conservadora de un conjunto de normas sobre temas relacionados con derechos reproductivos de las mujeres, sobre derechos a la protección de la salud de las personas o sobre derechos a la protección del medio ambiente), pueden ser juicios políticos y sería preferible que quienes los hacen posean legitimidad democrática.

Sin embargo, en este tipo de juicios, lo esperado de un buen juzgador o juzgadora no es una inclinación ideológica o, mejor dicho, no esperamos que su inclinación ideológica cuente con legitimidad democrática. Esperamos ofrezca *buenas razones* para inclinarse por una decisión en el caso a resolver. Las “buenas razones” no pueden ser autoreferenciales, es decir, no son buenas porque provienen de un juez o jueza electa. Las personas que juzgan sean electas o no lo sean, pueden equivocarse al invocar malas razones, evaluar mal la evidencia, y en general cometer errores de juicio (falla en las inferencias lógicas, prejuicios, sesgos cognitivos, sesgos epistémicos, etc.).

Su eventual origen democrático no legitima las malas decisiones y errores, no legitima las malas razones. El juzgador o juzgadora que condena a una persona inocente (sin evidencia pertinente) por error en los razonamientos, por negligencia, por ceder a la presión pública (la opinión pública), por ceder a una instrucción de otro poder (legal o fáctico), por corrupción, etc., no le transmite ninguna legitimidad a su decisión por haber sido electo democráticamente.

No pienso que ser un buen juzgador es solamente un asunto técnico y de poseer conocimientos jurídicos, ni que este saber jurídico es ajeno a cuestiones políticas, pero ello no significa que la elección democrática de jueces sea alguna forma de conseguir lo que muchas veces falta en muchos juzgadores: sensibilidad, empatía, sentido de la justicia, responsabilidad, y otras tantas virtudes necesarias (morales y epistémicas) para ser un buen juez.

Por ello, insisto en que señalar vagamente los problemas que tenemos, sin especificar cómo entendemos la relación causal con el remedio propuesto (la elección democrática de juzgadores) es por lo menos irresponsable.

## **2. Modelos de juzgadores**

La iniciativa de Reforma presenta una disyuntiva histórica entre jueces ciudadanos y jueces profesionales. Considera, por ejemplo, que la selección de jueces debe ir más allá de cumplir ciertos requisitos (edad, nacionalidad, experiencia profesional), y debe considerar sus capacidades, su solidez ética y moral, su sensibilidad y cercanía con las problemáticas y preocupaciones de la sociedad (15). Además, considera que los nombramientos judiciales tienen un origen político fuertemente vinculado a las clases gobernantes en cada momento histórico (16). Explica dos modelos tradicionales para nombrar jueces: el burocrático (sistema continental) y el profesional (*common law*), aunque reconoce que en la mayoría de los países presentan modelos

híbridos que combinan estos sistemas.

El sistema burocrático pone énfasis en la formación de los jueces, en la carrera judicial y la selección por concursos. El modelo profesional pone énfasis en la selección de los jueces entre profesionistas (abogados) y otros profesionales del derecho (académicos, por ejemplo); esta selección la hacen normalmente por el Ejecutivo. Después de hacer un repaso muy general por los sistemas de diversos países, presenta el caso de Bolivia para advertir las ventajas de una elección democrática de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional (nada dice del desastre actual de ese sistema).

Aquí se produce ya una grave confusión en lo que busca con la Reforma: primero, la propuesta de reforma termina por aceptar implícitamente que es necesaria la formación especializada implicada tanto en el modelo burocrático como en el profesional, sin embargo, con el caso Bolivia termina por enfatizar la forma de los nombramientos por elección popular. A través de ello, sin precisar cómo o por qué, la elección democrática de jueces es presentada como un mecanismo para lograr una especie de combinación entre el modelo profesional/burocrático con el modelo ciudadano (el ciudadano con solidez ética y moral, sensibilidad y cercanía con las problemáticas y preocupaciones de la sociedad).

El proceso híbrido propuesto para las elecciones populares de *todos* los jueces hace improbable que puedan conseguirse tales finalidades. Es decir, el proceso democrático propuesto que depende de las propuestas de candidatos del Ejecutivo, el Poder Judicial (la SCJN) y el Poder Legislativo (y sus equivalentes en los Estados), para todos los cargos de jueces, magistrados y ministros, no evita mantener el sistema de “arreglos cupulares” tan criticado, es decir, las propuestas de candidatos/as de cada uno de estos poderes no deja de concebirse como un “arreglo cupular”.

¿Es probable que estos “arreglos cupulares” nos alejen de los fines de proponer profesionistas capaces, éticamente sólidos y sensibles de los problemas sociales? Desde luego es posible, pero no hay ninguna garantía que ello vaya a ocurrir más de lo que ocurre ahora en algunos altos cargos judiciales y, por el contrario, si es posible que donde hoy existen concursos de oposición de jueces y carreras judiciales, sea más probable que lleguen juzgadores más preparados y éticamente más sólidos con lo que la reforma implicaría un retroceso en este sentido.

Es también posible que los poderes fácticos logren mantener la influencia, la cual ya tienen, en cualquiera de los tres poderes para presentar candidatos afines a sus intereses. Es por ello posible, pero también altamente probable, dado nuestro régimen político existente, que los candidatos elegidos por el pueblo en urnas lleguen a los cargos judiciales con muy diversos compromisos previos y la legitimidad democrática aporte poco o nada para lograr un sistema de justicia más independiente y autónomo. Es más probable que los ciudadanos que van a elegir entre diversos candidatos seleccionados por los tres poderes terminen eligiendo a quienes son propuestos por un partido político afín a sus preferencias electorales, sin atender a si es mejor preparado que otros, si es éticamente más sólido que otros o si es más sensible socialmente que otros. Como sucede en cualquier elección hoy día, será la

publicidad (legal o ilegal) o la filiación política exhibida la que determine a quien gane. Por ende, las virtudes que ofrece teóricamente el modelo ciudadano se verán frustradas en la práctica.

Por lo dicho, considero no existe una probabilidad razonablemente alta (ni siquiera una probabilidad ligeramente mayor a la actual), para pensar que la democracia logrará elegir a mejores perfiles profesionales, quienes sean a su vez más rectos moralmente y más sensibles socialmente. Pienso que el sistema con mejores garantías a ofrecer para aumentar la probabilidad de que ello ocurra es fortalecer las carreras judiciales, incluso reformarlas para que ciertos criterios –como los relacionados con la sensibilidad social, los cuales suelen estar ausentes en los procesos de selección– se incorporen.

### 3. Falta de justificación y fundamentos de la iniciativa

La exposición de motivos de la iniciativa de Reforma recurre a algunos estudios para intentar justificar sus propuestas, pero me llamó la atención de que no hay ningún fundamento o estudio de algún experto que sugiera que todos los jueces deben ser elegidos democráticamente. Si bien es cierto que existe una discusión seria sobre el nombramiento democrático de jueces,<sup>4</sup> estas discusiones están centradas en el nombramiento de jueces de cortes supremas, de ministros o magistrados, como lo hace Jaime Cárdenas Gracia, quien no solo es citado sino seguido de cerca en la exposición de motivos de la iniciativa de Reforma.<sup>5</sup>

Hay que decir que los trabajos de Cárdenas Gracia nunca proponen nombrar a *todos* los jueces, solo a los ministros de la SCJN y a otros magistrados de Tribunales Superiores como los del Tribunal Electoral. Y es muy significativo que en la exposición de motivos no sigue a este investigador –muy cercano a la 4T– cuando llama la atención sobre la falta de legitimidad de las decisiones de los jueces. Él ha advertido en sus trabajos que las decisiones judiciales han perdido legitimidad, pero su posición oscila en pensar que recuperar la legitimidad pasa por elegir democráticamente

---

<sup>4</sup> La literatura sobre este tema es muy basta, remito a modo de ejemplo a Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1997, donde aborda la discusión sobre los modelos de juzgador que se han presentado históricamente, los principales argumentos de quienes los han defendido y los problemas que involucra tratar de garantizar un modelo de juzgador. Véase en particular las pp. 574 y ss. Para Ferrajoli la principal garantía de control sobre el funcionamiento de la justicia es lo que llama la *responsabilidad social*, lograda gracias a la crítica de la opinión pública (agregaría también la crítica especializada de la academia), a las resoluciones judiciales; es la vigilancia de la prensa, de los “juristas libres”, lo que produce mejores resultados: “La crítica pública de las actividades judiciales –no la genérica de los males de la justicia, sino la argumentada y documentada dirigida a los jueces en particular y a sus concretas resoluciones– expresa, en efecto, el punto de vista de los ciudadanos, externo al orden judicial y legitimado por el hecho de que su fuerza no está basada en el poder sino únicamente en la razón; y es por tanto más eficaz si proviene también de otros magistrados, por la ruptura que provoca de la solidaridad corporativa y de las apariencias técnico-jurídicas que envuelven siempre las decisiones. Es por esta vía, mucho mejor que a través de las sanciones jurídicas o políticas, como se ejerce el control popular sobre la justicia, rompe la separación de la función judicial, emancipan los jueces de los vínculos políticos, burocráticos, y corporativos, deslegitiman los malos magistrados y la mala jurisprudencia y se elabora y da continuamente nuevo fundamento a la deontología judicial.” Cfr., p. 602.

<sup>5</sup> En la página 23, nota 23, cita el trabajo “Elección por voto ciudadano de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” de Jaime Cárdenas, en *Hechos y Derechos*, No. 76, Julio-agosto 2023. Este texto es una versión más actualizada (y recortada) de otro que citaré también más adelante: Jaime Cárdenas Gracia, “La cuestionable legitimidad democrática de origen de los órganos electorales”, en Luis Espíndola Morales y Rogelio Flores (coords), *Diálogos democráticos*, Instituto de Estudios Constitucionales, Querétaro, 2019, pp. 275-289.

te a los jueces de la SCJN y de otros Tribunales Superiores, pero para el resto de los casos pasa por saber interpretar y argumentar mejor las decisiones:

“La argumentación permite la justificación de las decisiones de la autoridad y, con ello, el convencimiento con razones a la sociedad. Sin argumentación sólida, los órganos electorales pierden legitimidad y no responden a las exigencias de la democracia y del Estado de Derecho. Es muy importante que los ciudadanos sepan cómo votan los miembros del Tribunal Electoral y por qué votan de esa manera.”<sup>6</sup>

En esto coincido con él, como vimos más arriba cuando hablamos de Ferrajoli, es el ejercicio de fundamentación y motivación de las decisiones lo que legitima el actuar de los juzgadores. El origen democrático de sus nombramientos no garantiza, no promueve, no aportan nada a la legitimidad de las decisiones (y no puede aportar nada porque el Poder Judicial es un “poder” diferente a los otros dos poderes), y pone en riesgo que esta fundamentación y motivación sólidas la puedan lograr, pues enfoca el problema de la legitimidad donde no corresponde.

Autores como Cárdenas confunden precisamente lo que pueden ser fines políticos partidistas (a veces legítimos pero no siempre), por ejemplo, querer quitar de los órganos jurisdiccionales a personas o grupos considerados como antagónicos a sus intereses, -a Cárdenas le preocupa que los ministros de la SCJN tengan compromisos con el PAN y PRI y con ciertos políticos poderosos de estos partidos-, confunde -digo- esos fines políticos con los fines institucionales de lograr una mejor administración de justicia y mayor legitimidad de las decisiones. Esto último se logra con capacitación, mucha capacitación, mejor educación jurídica, con una carrera judicial y concursos de oposición (los cuales siempre pueden mejorarse), con perfeccionar el perfil de los juzgadores para buscar además de conocimiento, sensibilidad social y rectitud moral; con mecanismos legales específicos y recursos económicos para evitar los problemas de rezago, obstrucción de la justicia, fraude a las leyes, corrupción, falta de acceso a la justicia, y con el control llamado por Ferrajoli responsabilidad social.

Las elecciones democráticas no abonan nada a tener una mejor administración de justicia, salvo cuando consideran que la situación existente es tan grave que requieren sacar a todos y que llegue quien llegue por la vía electoral, por muy malos que sean, será mejor tal situación. Pero dudo mucho que esta sea la situación de nuestro país, sin negar que tenemos serios problemas.

¿Por qué para la legitimidad de las decisiones judiciales la democracia electoral es irrelevante? Los jueces deciden sobre hechos y sobre derecho, están llamados a guiar el proceso de prueba, valorar la evidencia, y a aplicar e interpretar la Constitución y las leyes. Su legitimidad depende de que estas operaciones la hagan correctamente, actúen de modo imparcial y con objetividad.

Uno de los problemas más graves de nuestro sistema de justicia es el acceso a ella, y tal falta de acceso es debido a un mal diseño de los recursos legales (exceso de formalismos), pero también a la falta de juzgados y suelen estar tan rebasados de tra-

---

<sup>6</sup> Jaime Cárdenas Gracia, “La cuestionable legitimidad democrática...”, cit., p. 288.

bajo que optan por formas legales (más formalismos), para limitar el acceso de más casos o para desechar los que tienen sin entrar al fondo. La elección democrática de juzgadores no remediará este problema, incluso podría agravarlo de otras formas, por espacio no puedo ahora precisar en este trabajo, (básicamente la idea gira en torno a que si identifican mal cuáles son los problemas, los remedios no servirán, los recursos destinados a falsas soluciones serán recursos y dinero desperdiciado y los esfuerzos que sí son eficaces se deteriorarán y no serán tomados en cuenta).

La iniciativa de Reforma, por tanto, parte de una mala teoría, de un mal análisis de las experiencias existentes y de una falta de comprensión de los debates y posturas teóricas que existen sobre estos temas. Todo indica que es una iniciativa hecha al vapor, sin sustento y cuyos resultados serán gravísimos.