

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Reforma del Poder Judicial en México: mapa urgente para el debate

Rafael Archondo
Julio 2024



En febrero de 2024, el presidente de México le propuso al país un paquete de reformas constitucionales orientadas a cambiar estructuralmente el Poder Judicial.



El corazón de la reforma es la elección por voto popular de magistrados, ministros y jueces del nivel federal. En el mundo, solo Bolivia aplica un método similar a partir de su Constitución aprobada en 2009.



En este documento se hace una evaluación de la reforma judicial boliviana y se traza una comparación prospectiva de lo que podría ocurrir en México si esta idea se lleva a la práctica.

Índice

1. EL VOTO COMO FUENTE DE EMANACIÓN DEL PODER JUDICIAL: MARCO CONCEPTUAL	2
2. VOTAR POR JUECES: DÓNDE Y CUÁNDO. EL REDUCIDO TERRENO DE LAS <i>DEMOCRACIAS JUDICIALES</i>	4
3. EL TRAYECTO DEL NUEVO <i>CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO</i>: DE VENEZUELA A MÉXICO	6
4. LA REFORMA JUDICIAL BOLIVIANA: BALANCE DE 13 AÑOS	8
5. LA PROPUESTA PARA MÉXICO: SINOPSIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE	12
6. MÁS RIESGOS QUE OPORTUNIDADES: UNA COMPARACIÓN	14
REFERENCIAS	16

1. EL VOTO COMO FUENTE DE EMANACIÓN DEL PODER JUDICIAL: MARCO CONCEPTUAL

El 5 de febrero de 2024, el presidente de México envió una iniciativa al Congreso encaminada a aplicar una reforma profunda al Poder Judicial. En ese momento, el partido de gobierno en funciones no contaba con la mayoría calificada suficiente para aprobar dicho plan. Sin embargo, al tratarse de un año electoral, se daba por sentado que aquel paso era solamente el inicio de un debate marcado por el horizonte del cambio.

Después de las elecciones del 2 de junio, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), la presidenta electa Claudia Sheinbaum y el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) le ratificaron al país que su primera decisión sería la citada reforma del Poder Judicial. El cambio propuesto es ambicioso. Para ser aplicado, se requiere de dos terceras partes del Congreso, las cuales, a su vez y para hacerlo realidad, deberán efectuar modificaciones en la Constitución durante este año o el próximo.

Por lo anterior, la primera gran controversia poselectoral en México ha girado en torno a la reforma del Poder Judicial. A decir de Ernestina Godoy, la futura consejera jurídica de la Presidencia (*Aristegui noticias*, 21 de junio de 2024), hay un rasgo que es la columna vertebral de las promesas de campaña de Sheinbaum: *la elección por la vía del voto popular de ministros, magistrados y jueces*. En efecto, Godoy reconoció que ese es, de hecho, el “corazón de la propuesta”. A la pregunta de ¿será esa la mejor manera de elegir?, la también senadora electa respondió lo siguiente:

La doctora Sheinbaum lo dijo en todos lados, lo dijo en las plazas públicas, lo dijo en entrevistas. Tenemos que buscar la forma para que los magistrados y jueces tengan la legitimidad, la libertad y la independencia frente a partidos políticos, frente a los grupos de poder económico y la legitimidad que les da la elección directa. Es mucho más amplio lo que se está planteando, pero creo que hay que avanzar hacia allá mediante el diálogo.

Ante la determinación y contundencia de la fuerza partidaria preponderante en el país, las objeciones hacia

una posible electoralización de los tribunales llegaron pronto a la escena pública.¹

Sin rechazar de antemano el planteamiento, para Vanesa Romero Rocha, frecuente animadora del debate público mexicano, el mismo “le produce ruido”, dada su formación de abogada. Su interlocutora, la periodista Carmen Aristegui, comentó sin dudarle que a ella le parecía una “pésima idea”. A su vez, dos importantes entrevistados desde el sur de la frontera, el expresidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, y el exmagistrado boliviano José Antonio Rivera (*El Heraldo de México*, 19 de junio de 2024), coincidieron en advertir que en su país una reforma muy similar había sido contraproducente y que, por ese motivo, no era recomendable para llevarla a cabo en México.

Rodríguez Veltzé, quien además fue presidente de la Corte Suprema en Bolivia, comentó que elegir jueces por voto popular en su país fue una idea “desafortunada” (*Aristegui noticias*, 19 de junio de 2024). La dilatada representación boliviana en el tratamiento de este asunto se debe a que sólo en ese país, desde 2011, se elige por voto ciudadano a la cúpula del Poder Judicial.

PREGUNTA DE PARTIDA

En esta investigación buscamos disipar la mayor cantidad de dudas. El primer cuestionamiento que planteamos, entonces, es el siguiente: la elección de jueces en los altos o bajos cargos del Poder Judicial ¿se trata de una buena, o mala idea? Para responder a esta interrogante, buscamos pistas en la teoría política, principalmente en las experiencias vivas que anteceden a México en este tenor. Así, nuestras conclusiones aspiran a contribuir al debate convocado por el Congreso entre julio y agosto de 2024.

Dos aspectos de trascendencia son la *legitimidad* y la *independencia*, que constituyen, a su vez, las metas claras para la reforma del Poder Judicial en México. Como señaló

¹ Los más adversos a la reforma plantearon que el objetivo de AMLO es cobrar venganza con ministros, magistrados y jueces que en años recientes paralizaron obras públicas como el Tren Maya o determinadas leyes que hacían parte de la llamada Cuarta Transformación (4T). También se dijo que lo que busca el presidente saliente es establecer un orden democrático iliberal, en el cual las minorías sean avasalladas y la separación de poderes se disuelva para beneficiar únicamente a Morena.

Godoy (2024) —y como también quedó expresado en el proyecto firmado por AMLO (2024), remitido al Congreso el 5 de febrero de ese año—, se aspira a que, dentro de un año, los jueces mexicanos sean libres y legítimos para aplicar la ley sin presiones externas de ningún tipo (ya sea económica, política o burocrática).

El diagnóstico que presenta el proyecto presidencial mexicano es claro e inobjetable: la justicia actual no tiene independencia de los otros poderes (partidos políticos, legisladores o autoridades), ni de los poderes fácticos (agentes económicos y criminales), ni de las presiones internas de su burocracia. Vive un distanciamiento de la sociedad; carece de sensibilidad y responsabilidad y, en este sentido, “debe dejar de servir” a quienes eligieron a los juzgadores.

En la actualidad, los magistrados, ministros y jueces derivan del Poder Ejecutivo, con la aquiescencia del Congreso. Por lo tanto, los actuales reformadores del Poder Judicial estarían buscando una fuente alternativa de emanación para la justicia que debería ser, según ellos, el voto popular. Precisemos entonces mejor nuestra pregunta de partida: ¿el voto popular garantiza la libertad e independencia de las personas juzgadas?

Al respecto, es importante añadir que la legitimidad —el otro objetivo de la reforma— vendría dada por la naturaleza misma de la elección, por lo que no sería necesario integrar este ingrediente a la pregunta replanteada. Sin embargo, también podría formularse una duda adicional: ¿es necesaria, o incluso beneficiosa, la popularidad de los jueces para el desarrollo de sus actividades como autoridades públicas?

MONTESQUIEU *VERSUS* ROUSSEAU

En términos generales, podría decirse que el debate general nos coloca ante dos referentes vitales del pensamiento occidental: Montesquieu y Rousseau. Para el jurista francés, en su libro *El espíritu de las leyes* (1748), la potestad de juzgar debía quedar totalmente separada de la de legislar y la de ejecutar. La fusión del poder judicial con cualquiera de los otros poderes implicaba, para Montesquieu, la erección de un poder arbitrario y opresor.

El ginebrino, en cambio, 24 años más joven que Montesquieu, en su libro *El contrato social* (1762) le dio vigor a la idea de que la disolución del interés individual llevaría a las sociedades a descubrir el bien común, hallazgo que daría paso a la llamada *voluntad general*. Rousseau se postraba ante la fuerza unánime de una mayoría que fundaría, a su vez, la república. Fuera de ella, nada; dentro de ella, todo.

Con base en este resumen muy concreto de dos filosofías políticas en torno al debate sobre la reforma del poder judicial, podemos decir que mientras a Montesquieu le obsesionó la independencia de los jueces, a Rousseau le pareció indispensable pelear por su legitimidad, es decir, por su inmersión en el deseo de las mayorías populares. Vistas de este modo, la libertad y la legitimidad no parecen rodar sobre los mismos carriles. Desde la arena conceptual existe,

por consiguiente, la posibilidad de que nuestros dos rasgos dominantes, en lugar de ser complementarios, sean mutuamente excluyentes. Profundicemos en ello.

Mientras la independencia implica la liberación de los juzgadores de cualquier atadura que nuble su criterio,² la legitimidad presupone abrir la labor de los tribunales al ojo crítico de los electores.

En gran parte, para Rousseau, pero también para muchos teóricos de la democracia, votar equivale a suscribir un pacto, un convenio de obligaciones mutuas, un acuerdo de cumplimiento recíproco. En un acto electoral convencional, las campañas de los candidatos apuntan a dejar registradas sus promesas, las cuales se convierten en hechos exigibles después del veredicto favorable de las urnas. En tal sentido, autorizar la votación popular de los aspirantes a juzgadores podría ser un nuevo modo de atarlos a las demandas, esta vez, de los ciudadanos. Si los votan, ¿seguirán siendo verdaderamente libres?

La principal sospecha que podría surgir de un proyecto que invoque el voto popular, con la finalidad de reformar al sistema de justicia, es que en realidad lo que se busca es homolagar a los jueces con los legisladores. La conclusión acerca de una intención como esa es que los reformadores de la justicia en México (AMLO, Sheinbaum, Morena) aspiran a reducir o eliminar la separación de poderes.

En efecto, bajo la bandera de Rousseau, se estaría anulando el postulado de Montesquieu (populares sí, pero de ninguna manera libres). Así, echando mano de los ejemplos y las prácticas de sistemas de emanación similares, es que pretendemos discernir si la libertad y la legitimidad se pueden lograr al mismo tiempo. ¿Se repelen?, ¿se complementan?

Asimismo, resulta muy interesante analizar las derivaciones que ha tenido el concepto de separación de poderes acuñado por Montesquieu. El exmagistrado de Bolivia, José Antonio Rivera (*El Heraldo de México*, 19 de junio de 2024), sostuvo que el Poder Judicial es esencialmente “contramayoritario”. Esto significa que los juzgadores existen para contrarrestar el criterio sostenido por la mayoría (en los hechos, se ocupan de proteger a las minorías). Bajo esta mirada, el sistema judicial habría sido diseñado como un límite para los otros poderes establecidos, esos sí emanados a partir del voto popular.

Lo anterior implica pensar otra vez, que, al sujetar al poder judicial al arbitrio de las mayorías, lo que se espera es no sólo someterlo, sino principalmente sincronizarlo con las demás instituciones. El resultado de este alineamiento sería que un sólo ánimo terminaría pesando sobre todo el estado republicano, transformando a la democracia en el dictado de la mayoría en turno.

2 El 8 de julio de 2024, en el Encuentro Nacional para una Agenda de Seguridad y Justicia organizado por la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, el juez de distrito Miguel Bonilla López definió la independencia del Poder Judicial del siguiente modo: es el apego de la persona juzgada sólo al Derecho.

2. VOTAR POR JUECES: DÓNDE Y CUÁNDO. EL REDUCIDO TERRENO DE LAS DEMOCRACIAS JUDICIALES

En sentido estricto, los jueces son electos por el voto popular en el caso de Bolivia, Estados Unidos y Suiza (*Judiciaries worldwide*, s. f.). Por lo visto, no se trata del modo más generalizado, sino de una excepción que requiere una explicación histórico-contextual que daremos en breve. Antes de explicar las excepciones, fijemos primero la regla.

Los ministros, magistrados y jueces del resto del mundo, incluido México, son designados por el Poder Ejecutivo, más específicamente por la Presidencia de la República, con la participación determinante, marginal o el mero consentimiento del Congreso, el Consejo de la Judicatura o el Ministerio de Justicia, según cada caso.

La convención imperante, que inicia el proceso, consiste en que el o la presidenta formula una terna de aspirantes, o que dicha lista sea confeccionada por la cámara alta del Poder Legislativo, o por un organismo especializado que puede ser un Ministerio de Justicia (en el caso donde exista), o el propio Consejo de la Judicatura. Una vez elaborada la nómina, es el Ejecutivo, el Congreso o ambos los que se inclinan por uno de ellos o ellas hasta completar el elenco requerido. En todos los casos, se habla de una *designación asistida*, es decir, que quien termina definiendo el nombramiento, usa o requiere la ayuda especializada de quienes compulsan los expedientes, revisan los méritos y examinan a los postulantes o postulados.

En relación con lo anterior, en algunos países existe una comisión de postulaciones formada por expertos que se encarga de estudiar los antecedentes de cada interesado. Otro elemento central es que en la mayoría de los países hay una carrera judicial con un escalafón de ascensos y revisión sistemática de desempeños y méritos. Tras haber absuelto la carrera de Derecho, los futuros jueces se inician como asistentes y van acumulando experiencia y conocimiento; rinden pruebas y se especializan en determinadas materias. Un sistema así, conocido como de examinación, más que de meros nombramientos, procesa los avances de los profesionales, mientras aplica controles y coloca esclusas. En la medida en que los futuros jueces se acercan a la cúpula, se convierten en la base de la selección de los otros poderes. Por lo tanto, se construye una pirámide supuestamente franqueada por méritos y logros, en cuya cima se empiezan a aplicar criterios abiertamente

políticos, que son los que definen, en última instancia, los nombramientos más preponderantes para el conjunto del sistema democrático.

Lo expuesto prueba que los poderes judiciales del mundo derivan necesariamente de los otros poderes y que, aunque en su base de sustento hayan establecido una pirámide basada en méritos, en la cúpula imperan criterios que alientan la subordinación de la justicia a la correlación de fuerzas dominantes tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo.

Pese a lo señalado en el párrafo anterior, también puede decirse que en la mayor parte de los esquemas de selección o emanación del Poder Judicial se pondera más el conocimiento y la experiencia que la libertad o la legitimidad, subrayados por la reforma mexicana en ciernes. Los poderes judiciales del mundo persiguen más la calidad del servicio, la corrección de las sentencias y el profesionalismo del personal, que su independencia de los otros poderes o la popularidad entre los litigantes.³

Por lo dicho, puede señalarse con seguridad que la reforma del Poder Judicial en México, al querer interponer la elección popular como fuente de emanación del sistema, se ha fijado metas que el resto de los países no habían considerado para sí. ¿Es esta una condición extravagante, o más bien, una necesidad nacional?

UN MAPA PEQUEÑO

Si hablamos de *democracias judiciales*, es decir, de países donde los jueces son votados de manera directa por la población, el mapa es muy reducido. Sus rasgos generales son, por lo tanto, simples: mientras que en Estados Unidos

3 Existe una tensión entre los conceptos de popularidad y legitimidad. A momentos parece que se tratara de sinónimos; sin embargo, no lo son. Es legítimo quien, pese a no contar con la legalidad formal, goce del consentimiento tácito de los actores en juego. En cierta medida, se trata de una apariencia de legalidad, cuya prestancia o solvencia depende más de criterios razonables que del estricto cumplimiento de la ley. En cambio, por popularidad entendemos exclusivamente el grado de respaldo social del que goza un acto público o un actor en concreto. Para el asunto que nos ocupa, el sentido más aconsejable es el que conecta con la popularidad. Aunque se dice que se busca una justicia "más legítima" (ya lo es), en realidad se está pensando en que sea más popular o más aceptada por la gente.

y Suiza los electores eligen a los jueces locales o estatales (cantonales), en Bolivia esto ocurre sólo con medio centenar de miembros de la cúpula del sistema de justicia.

Las diferencias son apreciables, si se agrega la demografía electoral. Los suizos marcan sus boletas en sus 26 cantones para tener jueces encargados de los asuntos menores, que atañen a colectividades domésticas, mientras los altos poderes se ocupan de integrar a la Corte Suprema. En Estados Unidos, solamente siete de los 50 miembros de la Unión recurren a mecanismos convencionales o elitistas para designar a los jueces del nivel estatal. En todos los demás estados, la gente vota; incluso, en siete demarcaciones, los candidatos a jueces van acompañados por el emblema gráfico de su partido político. En contraste, la Corte Suprema de los Estados Unidos es un ámbito supeditado a los presidentes que van ocupando la Casa Blanca cada cuatro u ocho años.

En once entidades de los Estados Unidos, los electores no eligen directamente a los jueces, pero pueden decidir si los que están en funciones deberían o no quedarse ejerciendo esas funciones (elecciones de retención). Mediante una boleta que permite decir "Sí" o "No", lo que los votantes hacen es prolongar o revocar los mandatos. En Japón, cada diez años, los votantes toman una decisión similar, tras haber evaluado el desempeño de los jueces supremos de la isla.

Lo que nunca debe perderse de vista es que aun en Bolivia, Suiza o Estados Unidos, ninguno de los candidatos a juez es elegido de forma plenamente directa por los ciudadanos. Los nombres pasan siempre por un filtro, sobre todo por una examinación no sólo de sus méritos, sino también de sus conocimientos.

El sistema judicial estadounidense empezó a adquirir las características citadas a partir de 1832 en el estado de Mississippi. En 1946, los jueces de Nueva York también resultaron electos por el voto. Cuando estalló la Guerra Civil, 24 de los 34 estados habían adoptado el método (Ballotpedia, s. f.). Los historiadores coinciden en calificar ese rasgo como parte de un federalismo radical o profundo que se desliga del centro dominante. Cada estado de la Unión buscó un sistema judicial propio que interpusiera sus fueros a los de la capital. Esto se trata de una característica singular de la cual México podría aprender si, por ejemplo, tiene el deseo de atenuar su presidencialismo. De cualquier forma, la aludida no es una meta de la reforma del Poder Judicial propuesta por Morena.

3.

EL TRAYECTO DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO: DE VENEZUELA A MÉXICO

A partir de 1999, América Latina presenció el surgimiento de una nueva corriente política que iría en expansión constante, hasta marcar con fuerza el modo de pensar de muchas personas. Ese año se produjo la llegada al poder político de Hugo Chávez Frías, en Venezuela. También allí, como ahora en México, una supermayoría cubrió más de un periodo presidencial, dejando a su paso una nueva constitución y, cuando menos, el cambio de nombre de la mayor parte de las instituciones. Nació, así, la República Bolivariana de Venezuela.

El Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS), creado en Valencia, España, a inicios de este siglo consiguió que tres de sus principales colaboradores, Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau y Albert Noguera Fernández, pudieran aconsejar a la Asamblea Constituyente electa en Venezuela. Los tres académicos, todos ellos militantes de izquierda, partieron de la premisa de que la democracia debía ser desvinculada de la doctrina liberal y reconectada con ideas de corte republicano y radical. Más cercanos a Rousseau que a Montesquieu, el trío valenciano defendió en Caracas la concepción de que todos los poderes debían emanar del voto popular. El efecto bien podía ser el de su fusión, aunque ellos no se lo propusieran. El hecho es que Chávez llegaba con un fuerte impulso hacia la unanimidad.

La presencia activa de este trío de académicos fue señalada en 2017 por el abogado boliviano Gonzalo Mendieta Romero, en una columna de opinión. Cabe mencionar que este dato lo corroboramos con la lectura de sus hojas de vida, en la cual los profesores valencianos ratifican su paso por América Latina. Habrían sido ellos, Viciano, Dalmau y Noguera, quienes introdujeron en la Constitución de Venezuela la idea de que los magistrados debían ser elegidos por una entidad en la que, además de los legisladores, participaran miembros de la sociedad civil. Muy a tono con los cambios de nombre, por ejemplo, de las secretarías de Estado (ministerios del poder popular), se crearon dos instancias de las que debía emanar el nuevo Poder Judicial venezolano. Además de un comité de postulaciones judiciales encargado de recibir los expedientes de los posibles magistrados, se formó el llamado Poder Ciudadano, constituido por asociaciones civiles vistas como guardianas de la moral o la ética. Estas serían las encargadas de conformar el Poder Judicial de la Venezuela chavista.

El Poder Ciudadano nace de la idea de que la democracia no sólo debe ser gestionada por los partidos políticos, sino también por las fuerzas orgánicas o naturales de la sociedad. Sindicatos, juntas vecinales, corporaciones profesionales, segmentos específicos de la sociedad como las mujeres y los jóvenes, grupos de interés y gremios serían parte de una sociedad civil que tendría el derecho de gozar de una representación permanente. Allí, los seguidores de Rousseau de ambos lados del Atlántico esperaban, de esta manera, haber patentado un contrapeso a las entidades clásicas de la democracia liberal.

Si se revisan los artículos correspondientes de la Constitución aprobada en 1999, en Venezuela se percibe aún la mención a “diversos sectores de la sociedad”. La vaguedad de dicha participación y la proliferación de instancias nuevas hace difícil el rastreo del proceso de selección. Al final (artículo 264), queda claro que tras pasar por el comité de postulaciones judiciales y el Poder Ciudadano, es la Asamblea Nacional, el equivalente al Congreso unicameral, la que termina definiendo los nombramientos por una mayoría calificada. En otras palabras, los jueces emanarían del Poder Ciudadano, pero primero deben pasar por una ratificación o, incluso, por un veto por parte de los legisladores.

En un comentario grabado en video sobre el destino que siguió esta reforma, Roberto Viciano Pastor (Universidad de Castilla-La Mancha, 28 de junio de 2023) ha señalado que, con el paso de los años y las correcciones posteriores, la Constitución de Venezuela terminó “pervertida”. Esto se tradujo en que tanto el comité de postulaciones judiciales como el Poder Ciudadano, que preseleccionan los nombres de los futuros integrantes del Poder Judicial, terminaron integrados exclusivamente por miembros del partido del gobierno: el Socialista Unificado de Venezuela (PSUV).

En 2006, los tres profesores del CEPS fueron contratados en Bolivia. En Los Andes tuvieron más influencia que en las cercanías del Orinoco. De este modo, lograron que los altos magistrados del Poder Judicial pasaran a ser electos por los electores bolivianos. Según Viciano, en la conferencia citada (2023), la idea original era que la lista de aspirantes a ser votados tendría que ser elaborada por un organismo autónomo, que se denominaría Control Administrativo Disciplinario de Justicia (CADJ). Las negociaciones que

tuvieron que hacerse en La Paz, entre el gobierno de Evo Morales y la oposición parlamentaria y regional, dieron lugar a una importante modificación de la norma constitucional para poder ser planteada. Al final, el CADJ fue eliminado y en el artículo 183 de la futura constitución boliviana se dispuso que fuera el Congreso (la Asamblea Legislativa Plurinacional), en sus dos cámaras, el que aprobara una lista de candidatos con el respaldo de dos terceras partes de sus miembros.

Seguramente satisfechos por la influencia adquirida sobre los militantes de la izquierda continental, los tres españoles tomaron un vuelo a Quito. Allí, en Ecuador, con menos contratiempos y concesiones, el presidente Rafael Correa (2007-2017) también había decidido redactar desde cero una nueva Constitución. Los tres valencianos asesoraron a los constituyentes reunidos en Montecristi, con el visible antecedente de haber cumplido esas funciones en dos países previos de alta afinidad ideológica. La idea de que no sean los poderes establecidos, sino la gente, la que elija a los jueces, también se hizo popular en la mitad del mundo. A partir de ahí, el CEPS empezó a usar una denominación: “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. El fenómeno estaba creado.

En Ecuador se formó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que, de forma similar al Poder Ciudadano en Venezuela, prefiguraba un espacio regido por la ciudadanía sin aparente injerencia partidaria. En el nuevo texto constitucional, se le dio al CPCCS la potestad de designar al defensor del pueblo, al procurador general, al fiscal, al contralor y al propio poder electoral. Tales encargos suelen venir generalmente en los congresos de los países. Sin embargo, el poder más importante con el que cuenta el CPCCS es nombrar a los nueve miembros de la Corte Constitucional⁴ del Ecuador. En 2011 se añadió a su paquete de prerrogativas la elección de los vocales del Consejo de la Judicatura. Por todo ello, puede decirse que también en Ecuador rigió la premisa de que el Poder Judicial debía emanar de un órgano alternativo, inédito y excepcional.

El CPCCS ecuatoriano comenzó su vida en 2008, junto con la aprobación de la nueva Carta Magna. Sus siete miembros eran elegidos entre las organizaciones sociales o la población en general. Se trataba de ciudadanos que llegaban a esos puestos en función de su compromiso público y sus méritos. Sin embargo, mediante un referéndum, diez años más tarde y ya en ausencia de Correa, se decidió que los consejeros del CPCCS emerjan del voto popular, lo cual reforzó la legitimidad de este nuevo poder, del cual, como se dijo, derivan una serie de nombramientos esenciales, entre ellos, los de la justicia.

4 Es importante añadir que la llamada Corte Constitucional o el Tribunal Constitucional descarga a las Cortes Supremas de la tarea de vigilar el cumplimiento de la Carta Magna. En ese sentido, en los países en los que esta entidad existe se convierte en el poder más significativo, debido a que se ocupa de las reglas mayores de convivencia. El llamado “trío de Valencia” empezó su andadura afirmando que el Tribunal Constitucional es el que debería ser elegido por voto popular. Luego, la idea fue “contagiando” al resto del Poder Judicial.

Ni en Venezuela ni en Ecuador la osadía boliviana iba a repetirse.⁵ Viciano (2023) siguió reiterando su crítica a la forma en que fue desvirtuada la idea original. El CPCCS ecuatoriano tampoco quedó virgen y, poco a poco, el partido de gobierno en turno lo fue sometiendo a sus intereses. Con ello, Venezuela y Ecuador siguieron siendo países en donde el Poder Judicial deriva, pese a los rodeos, del Poder Ejecutivo mediante organismos a los que les atribuye una representación social o ciudadana de la que en realidad carecen.

Los regímenes políticos dirigidos por Chávez, Maduro y Correa ejecutaron reformas judiciales que alegaron tener como meta legitimar la labor juzgadora, y que terminaron sometiendo a los tribunales a las agendas e intereses puntuales del Poder Ejecutivo. La formación del Poder Ciudadano o del CPCCS sólo fue un rodeo que disfrazó la continuidad de los vicios que se buscaban eliminar. Es evidente, y esto es relevante para México, que, si los magistrados actuales en Venezuela y Ecuador hubiesen sido designados de la antigua forma, serían ahora los mismos. Los cambios ejecutados no parecen ser otra cosa que la aplicación del viejo presidencialismo bajo nuevas modalidades de encubrimiento.

En síntesis, lo que se busca denominar en estos días como “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, es —a juicio, al menos de uno de sus inspiradores (Roberto Viciano Pastor)—, un intento fallido de entregar la emanación de todos los poderes del Estado en el voto popular. Sin duda, el ensayo de innovación es útil, por el hecho de que nos permite ahora debatir a profundidad los remedios legales y constitucionales que se le pueden suministrar al Poder Judicial en América Latina.

5 La ola de asesoramientos no terminó allí. Años después y tras el estallido social en Chile, los valencianos acudieron a ese país para aportar en el proyecto de la Convención Constituyente, electa durante el gobierno de Piñera. El proyecto fue rechazado en un referéndum de salida que terminó por consolidar la Carta Magna, aprobada en 1980 y reformada durante la presidencia de Lagos.

4. LA REFORMA JUDICIAL BOLIVIANA: BALANCE DE 13 AÑOS

A partir de lo señalado en el acápite anterior, no queda duda de que la reforma del Poder Judicial boliviano resulta perentoria para el análisis y la comparación. Debido a sus estructuras, es el modelo de cambio que más se asemeja al que AMLO, Claudia Sheinbaum y Morena buscan implementar en México.

Con fines evaluativos, revisamos los artículos de Luis Pásara (2015) y Amanda Driscoll y Michael J. Nelson (2019). El primero analiza las elecciones judiciales de 2011, y el segundo profundiza en los comicios de 2017. Son los dos ojos que componen la mirada completa del proceso.

Las elecciones para elegir a la cúpula del Poder Judicial quedaron establecidas en la actual Constitución boliviana. La Carta Magna del país andino fue aprobada en 2009 por un referéndum, en el cual el 60% de los electores respaldaron su puesta en vigencia. Fue la primera vez en la historia del país que una constitución era debatida, redactada y sometida al arbitrio popular. En 2006, los bolivianos habían elegido a los integrantes de una Asamblea Constituyente encomendada de procesar el texto. La deliberación y posterior definición se dieron bajo la hegemonía del Movimiento al Socialismo (MAS), el partido fundado por Evo Morales en 1995.

Las primeras elecciones judiciales bolivianas tuvieron lugar el 16 de octubre de 2011. Se presentaron como aspirantes a los cuatro tribunales en disputa un total de 393 hombres y 188 mujeres. Dos comités del Congreso boliviano revisaron los documentos de los 581 aspirantes a máximos jueces. La mayoría lo hizo para convertirse en miembro de la Corte Suprema (222). Las otras cortes disponibles eran el Tribunal Constitucional (78 postulantes), el Tribunal Agroambiental (82) y el Consejo de la Magistratura (199). Del número señalado de postulantes, 348 terminaron siendo calificados como aptos por los parlamentarios reunidos en las dos comisiones (una por cada cámara).

A partir de esa extensa lista, el pleno del Congreso votó por 118 nombres para que figuraran como candidatos en la boleta electoral. En efecto, la papeleta impresa para el 16 de octubre era mucho más grande de lo habitual y su longitud fue un verdadero problema para los votantes interesados en definir su voto. Los aspirantes finales sumaron un

número de 74 y quedaron retratados en una sola boleta para todo el país.⁶

Según el análisis de Pásara (2015), las elecciones de 2011 fueron objeto de un fuerte cuestionamiento por la falta de información disponible sobre los aspirantes. La ley en Bolivia prohíbe que los candidatos a magistrados realicen campañas, como suelen hacerlo los partidos políticos. Ello colocó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) en la función de difundir las hojas de vida de los aspirantes entre los ciudadanos. Sin embargo, ese servicio resultó insuficiente. Cuando sólo se disponían de medallas, credenciales y pergaminos como antecedentes, resultaba muy difícil encontrar razones para decantarse por cuatro de los 74 que figuraban en la boleta.

Pásara (2015) pone en entredicho los fallos posteriores de los jueces electos, criticándolos por su total falta de independencia con respecto al Poder Ejecutivo. En efecto, el Tribunal Constitucional Plurinacional votado en 2011 decidió, por ejemplo, que Evo Morales y Álvaro García Linera podían ser candidatos a la presidencia y vicepresidencia en los comicios de 2014. En una sentencia muy cuestionada, burlaron la Constitución señalando que las reglas sobre la reelección no podían aplicarse al periodo anterior a 2009, cuando regía la Constitución previa de 1967. En ese sentido, dijeron los tribunales, los periodos de gobierno de Morales y García Linera debían contarse recién desde 2009. Ello implicaba que la reelección continua prevista por la Carta Magna no comprometía las elecciones de 2005 ni el mandato sucesivo.

El Tribunal Constitucional falló en ese sentido, a pesar de que existe un párrafo expreso en la actual Constitución donde se aclaraba de manera expresa tal situación. En la segunda disposición transitoria de la Carta Magna hoy vigente se señala: “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”. Aquel era ya el primer artículo constitucional que los magistrados invalidaban de manera obediente, a fin de atender los deseos de Morales de seguir gobernando.

⁶ En la boleta electoral de 2011, seis nombres y fotos eran de candidatos al Tribunal Supremo de Justicia, 14 al Consejo de la Magistratura, 26 al Tribunal Agroambiental y 28 al Tribunal Constitucional Plurinacional.

Pocas semanas antes de ser sustituidos por los nuevos jueces electos, a fines de 2017, los miembros del Tribunal Constitucional boliviano volvieron a emitir un fallo en torno a la reelección presidencial. En esa ocasión, a decir del propio profesor Roberto Viciano (2023), los tribunales ya ni siquiera interpretaron la Constitución como lo pudieron haber hecho en 2014, sino que directamente suspendieron su aplicación. En el fallo más controversial de la historia judicial boliviana, el Tribunal Constitucional volvió a habilitar a Evo Morales y a Álvaro García Linera como candidatos a las elecciones de 2019.

A pesar de que el artículo 168 de la Carta Magna declara que “El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”, el Tribunal Constitucional sostuvo que, de ese modo, el texto fundamental estaba violando el derecho a votar y ser votado, consagrado en la Carta Interamericana de los Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José. Bolivia suscribió ese instrumento en 1979.

Así, en una argumentación que luego sería plenamente refutada por la propia Corte Interamericana, el 8 de diciembre de 2017, el Tribunal Constitucional de Bolivia suspendió en los hechos la vigencia del artículo 168 de la Carta Magna. En 2019, debido a ese fallo, Morales y García Linera se postularon por tercera vez consecutiva.

Sobre este episodio hay un hecho adicional que no se puede pasar por alto. El 21 de febrero de 2016, Morales había convocado a un referéndum para modificar la Constitución aprobada sólo siete años antes. La pregunta que aparecía en la boleta era textualmente la siguiente: “¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos dos veces de manera continua?”. Una victoria del MAS en la consulta hubiera significado que la Constitución vigente sufriera su primera modificación importante. Con ello, Bolivia hubiera sido el primer país latinoamericano con dos reelecciones continuas y la medida, en ese momento, beneficiaba únicamente y de forma inmediata al jefe y al subjefe de estado en ese año. Era como cambiar la ley de leyes para beneficiar con ello a dos individuos.

Con una participación del 84% de los electores en el marco del voto obligatorio, el “No” ganó dicho referéndum con un 51% de los sufragios. El veredicto se confirmó en seis de los nueve departamentos del país. La diferencia entre el No victorioso y el Sí perdedor era de 136 mil votos.

Como vimos, el Tribunal Constitucional, el primero electo por el voto ciudadano, decidió, un año y diez meses después de certificada la voluntad del electorado boliviano en el referéndum de 2016, desconocer aquel “No” y permitir una nueva postulación inconstitucional de las dos principales figuras del MAS para los comicios de 2019. El

desprestigio del Poder Judicial en esos momentos topó con el cielo. La dependencia de los tribunales con respecto al proyecto de reelección indefinida, prohibida expresamente por la Constitución, no podía ser más evidente.⁷

Como vemos, los magistrados y jueces elegidos en 2011 se labraron una reputación muy baja a partir de sus sentencias. Sin embargo, el descrédito ciudadano era más antiguo y los acompañó desde el primer día de su toma de protesta. Al respecto, el ingrediente que Pásara (2015) no toma en cuenta fue justamente el escrutinio de 2011. El 60% de los votantes anuló su voto o lo dejó en blanco ese año. Aquella fue una clara muestra de rechazo a la función que se inauguraba. Todo empezaba mal.

Que los candidatos a jueces tuvieran, desde el inicio de la reforma, niveles tan bajos de representatividad, mostraba que los votantes no los conocían y preferían no emitir su criterio o, en el peor de los casos, que los bolivianos no estaban de acuerdo con asumir la responsabilidad de conformar el Poder Judicial.

Una tercera (y más adelante, hasta una cuarta explicación) puede ingresar en esta escena: por ejemplo, puede decirse que los votantes entendieron bien que todos los candidatos eran simpatizantes o afiliados en reserva del partido de gobierno. En efecto, las dos terceras partes de ambas cámaras estaban, durante el 2011, en manos del MAS. Esto significa que ninguno de los aspirantes aceptados había sido sugerido por la oposición. En tal sentido, el poder de los electores había quedado neutralizado por la supermayoría del MAS en el Congreso boliviano. Los votantes tenían ante sí una lista partidaria de candidatos, no así una nómina competitiva.

Sin embargo, como se mencionó, una cuarta razón adicional también puede explicar el rechazo de los electores. Un mes antes de la elección judicial, una marcha indígena que protestaba por la construcción de una carretera⁸ fue cruelmente reprimida por la policía. Las imágenes de los abusos horrorizaron a mucha gente, que se unió a las protestas de los habitantes amazónicos y logró, hasta ahora, clausurar el proyecto vial. El enojo contra las autoridades también pudo haber influido en el resultado de las elecciones judiciales de 2011.

INTENTO DE CORRECCIÓN

Seis años después, los bolivianos volvieron a ser convocados para decidir la composición de las cuatro cortes mencionadas. Las críticas esgrimidas para mejorar el procedimiento

7 La argumentación de que la reelección presidencial era una especie de derecho humano, amparada por la Convención Interamericana o Pacto de San José, fue usada del mismo modo que en Bolivia en países como Nicaragua, Honduras, Costa Rica y El Salvador, en el marco de una ola reeleccionista que recorrió América Latina a lo largo de este siglo.

8 Se fundamentó la protesta señalando que la edificación de la vía terminaría degradando el Territorio Indígena Parque Isiboro Securé (TIPNIS), debido a que la dividía en dos. La carretera hubiese facilitado la deforestación y el ingreso de la agricultura y la ganadería.

permitieron asimilar algunas de las lecciones de 2011. La principal enmienda fue que la tarea de preselección ya no podía ser una exclusividad del Congreso. Se optó por solicitar la asistencia de organismos especializados y, de esta manera, en 2017 se incluyó en la ruta a la universidad pública. En este sentido, ya no fueron sólo las comisiones legislativas, sino también un equipo académico designado por el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) el que se encargó de revisar la documentación e, incluso, organizó un examen con aquellos que habían pasado su primer filtro. El CEUB agrupa a las nueve universidades públicas del país. Sin embargo, una de ellas, la de La Paz, desertó del proceso para no ser cómplice de lo que consideraba “una manipulación política”.

Otra corrección importante tuvo que ver con el volumen de los candidatos que serían exhibidos. Esta vez se optó por imprimir nueve boletas, una para cada uno de los departamentos (estados) de Bolivia. De ese modo, los postulados se distribuían por regiones y se reservaba la macroboleta nacional únicamente para dos órganos del Poder Judicial (se redujo de 74 a 24 franjas).

Un elemento desconcertante de los comicios de 2017 fue que el número de interesados en postularse descendió de manera significativa; asimismo, hubo menos mujeres e indígenas. El reglamento exige paridad de género y un mínimo de aspirantes indígenas en la lista. Por tanto, la reducción de la cifra de interesados obligó al Congreso a aflojar la cuota y, en lugar de exigir que cada una de las nueve boletas tuviera paridad de género, se aceptó que el 50% correspondiente a las mujeres fuera calculado con base en la lista total de todo el país. Lo mismo ocurrió con la cuota indígena, por lo cual sólo tres de los nueve departamentos tenían candidatos con identidad étnica nativa.

Pese a los ajustes, lo estratégico es que, por segunda vez, la oposición congresal quedó marginada del proceso de preselección. Aunque se hicieron esfuerzos por corregir el rumbo, al final, con un retraso de dos meses, los comicios judiciales se realizaron el 3 de diciembre de 2017.

En el análisis efectuado por Driscoll y Nelson (2019), los comicios judiciales bolivianos de 2017 volvieron experimentar el hecho de que los electores no sabían quiénes eran los que buscaban atraer su simpatía, a pesar de contar con boletas más manejables. Por si fuera poco, tampoco en esta ocasión se permitieron las campañas. En consecuencia, los niveles de rechazo subieron del 60% al 65.8% (votos blancos y nulos). El promedio de votos válidos hizo que hubiera jueces que fueron electos con porcentajes que iban del 15% al 2%.

Driscoll y Nelson (2019) encontraron que la elección de 2017 fue única en su género, no sólo porque de ella emanó un renovado Poder Judicial, sino porque, sobre todo, resultaba intrigante saber cómo habían operado los electores que terminaron votando en sentido afirmativo o positivo. Al respecto, ambos investigadores trabajan la noción de “representación descriptiva”. Con ello se refieren

al hecho de que, ante una boleta con nombres y fotos de personas desconocidas, muchos votantes marcaron su preferencia sólo tomando en cuenta los rasgos externos o físicos de los candidatos. En ese sentido, numerosos electores optaron por tal o cual postulante únicamente porque era hombre o mujer, o porque mostraba señas de identidad étnica (poncho, sombrero, suéter con motivos andinos o chamarra).

Después de un análisis minucioso, Driscoll y Nelson (2019) descubrieron que en realidad el principal motivador o disparador para el voto fue nada más el lugar que ocupaban los candidatos en la boleta. Así, se observó que fueron favorecidos los candidatos que habían quedado colocados en la parte superior izquierda, como ocurre generalmente con los lectores de diarios o revistas.

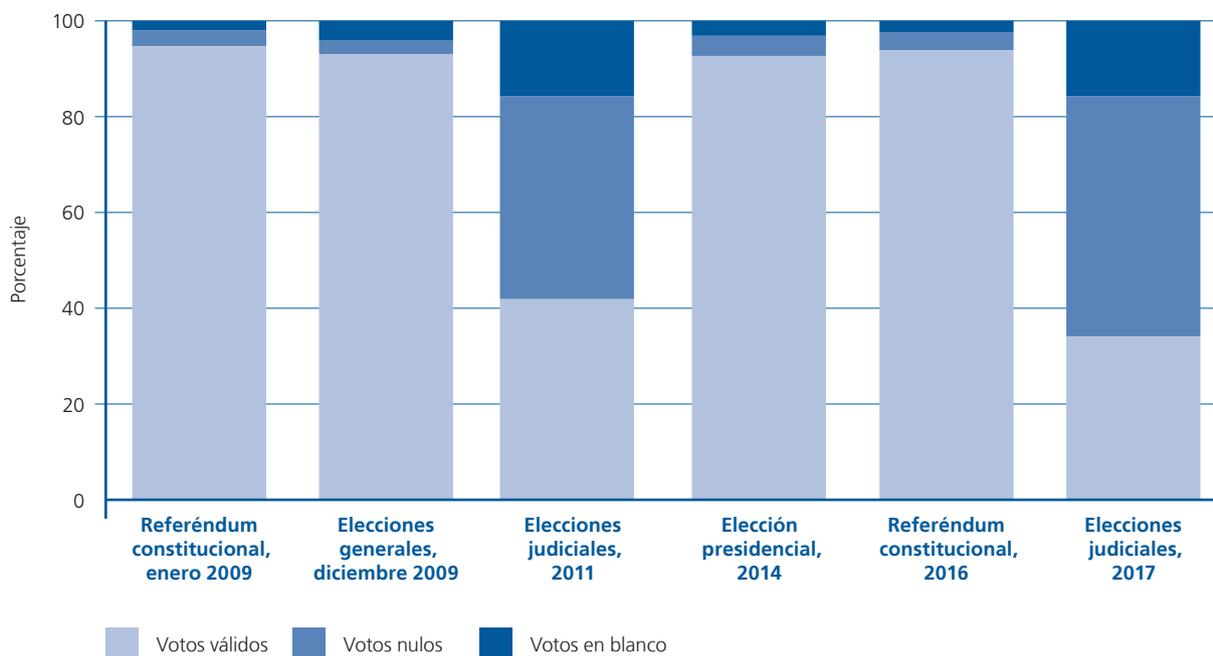
Con ello, podemos deducir que los comicios judiciales bolivianos fueron todo menos una elección entre variantes sólidas y definidas. La naturaleza compleja de una elección con un excesivo número de candidatos y sin membresía partidaria formal fue un verdadero obstáculo que Bolivia aún no ha podido superar. En este caso, el procedimiento se interpuso a las metas buscadas.

Como se observa en los dos estudios, las elecciones judiciales bolivianas fueron un momento en el cual los electores aprovecharon para canalizar un gesto de protesta. El grado de rechazo a los candidatos, expresado en dos terceras partes de votos nulos o blancos, demuestra que los jueces electos no gozaron de la confianza del pueblo. Al contrario, el nuevo Poder Judicial electo se rodeó de un repudio que incluso se incrementó para la segunda elección. Si se esperaba superar el distanciamiento del sistema de justicia con la sociedad, la electoralización de la designación de altas autoridades del Poder Judicial únicamente ayudó a profundizar el abismo. A su vez, demostró que cuando un partido político cuenta con las dos terceras partes del Congreso, utiliza esa prerrogativa para abrazar el poder total.

La gráfica adjunta demuestra que el comportamiento agresivo del electorado boliviano sólo pudo ser percibido en los comicios judiciales y no en otras elecciones convencionales. En todas ellas, la cantidad de votos en blanco o nulo se mantienen en escalas marginales.

Las cortes electas en Bolivia en 2017 fueron aún menos populares y más dependientes del Poder Ejecutivo que sus predecesoras. En efecto, ni bien renunció Evo Morales el 10 de noviembre de 2019, el Poder Judicial se volcó totalmente en contra del MAS, el partido que abandonaba el poder. En cuestión de horas los magistrados se sometieron a la presidenta interina, encargada de organizar nuevas elecciones. A su vez, horas más tarde de que Jeanine Áñez dejaba la presidencia después de once meses en el mando, el Poder Judicial volvió a dar un giro de 180 grados para ponerse al servicio del jefe de estado electo en los comicios de 2020 (Rojas, 2024).

Figura 1

Comparación de votos válidos, nulos y en blanco en las contiendas electorales bolivianas.

Fuente: Atlas Electoral de Bolivia (2017)

Ahora que comprendemos el modelo, se puede decir que la supeditación casi ciega del Poder Judicial boliviano al Poder Ejecutivo se basa en cálculos electorales. Los jueces electos saben que su permanencia, incluso su ratificación en el cargo depende del partido político dominante, la única fuerza capaz no sólo de preseleccionarlos, sino de garantizar una movilización electoral exitosa a su favor. Cuando se agacharon ante Añez, imaginaban que ella representaba una nueva correlación de fuerzas electorales que los podía cobijar. Tras comprender que aquel era un cálculo errado, no tuvieron reparos en recular y cambiar de bando.

En los hechos, la electoralización del Poder Judicial en Bolivia ha provocado su sometimiento a pautas partidarias y ha convertido a los jueces electos en apéndices de las identidades políticas mayoritarias. Al verse privados de hacer campaña y depender de factores ajenos anidados en los otros poderes y en la sociedad política, el Poder Judicial acabó siendo controlado por quienes dirigen los partidos, o en el caso de Bolivia, el partido en el poder.

Al final de esta evaluación de 13 años se concluye que la electoralización descrita permite un cese masivo y expedito de los máximos tribunales. Ello le permitió al MAS copar en un par de meses todo un poder del Estado, sin tener que negociar con la oposición. Al hacerlo, y teniendo a la oposición en un rol activo de promoción del voto blanco y nulo, el saldo claro fue que el Poder Judicial quedó plenamente deslegitimado y transformado en un botín partidario.

No negamos que la forma de designación anterior, decidida antes de 2009 por las dos terceras partes del Congreso

sin voto popular, hubiera dado paso a la misma lista de aspirantes y también a similar dependencia del poder central. En el fondo, se trata de dos maneras de arribar al mismo puerto. En todo caso, queda claro que en Bolivia no se produjo ni una liberación de los jueces de las ataduras convencionales, ni tampoco una legitimación de su trabajo, sino todo lo contrario. Los discretos magistrados de antes de 2009, esos que no aparecieron en ninguna boleta electoral, no gozaban de popularidad, pero cuando menos no chocaban con el repudio de la ciudadanía.

La reforma judicial boliviana fue un retroceso. Es por ello que, en 2023, un grupo de juristas se dio a la tarea de recolectar firmas para modificar la Constitución y abolir las elecciones judiciales. Si bien no lograron la cantidad necesaria para impulsar el ajuste, alcanzaron a reunir 800 mil voluntades. Actualmente, en el país no hay una sola voz y conciencia que defienda la elección de jueces o magistrados por voto popular.

En breve veremos que, aunque Bolivia y México son países muy diferentes, muchas de las premisas que hicieron funcionar la reforma de la justicia en Los Andes están presentes en tierra azteca.

5. LA PROPUESTA PARA MÉXICO: SINOPSIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE

El 5 de febrero de 2024, AMLO, el presidente de México, remitió al Congreso de la Unión su propuesta de reforma constitucional para encarar cambios estructurales en el Poder Judicial. De forma puntual, la propuesta pretende remover y luego elegir, por voto popular, a nueve miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a todos los magistrados de las cortes de circuito, a todos los jueces de las cortes de distrito y a cinco magistrados del nuevo Tribunal de Disciplina Judicial. Estamos hablando de un total de 1633 cargos en 32 entidades federales, que en junio de 2025 deberían reemplazarse al compás del veredicto de las urnas. Las elecciones judiciales mexicanas se harían de forma extraordinaria en 2025, pero después confluirán con los comicios regulares del Poder Legislativo y del Ejecutivo.

¿Quiénes decidirán quiénes son los candidatos? AMLO propone que para la SCJN se ofrezcan al electorado 30 candidatos, la mitad mujeres y la mitad varones. La lista sería elaborada por el Ejecutivo (diez nombres), el Legislativo (diez, cinco por cada cámara) y el propio Poder Judicial (diez, con mayoría de seis votos de la Suprema Corte). Actualmente, los miembros de la SCJN son once; con la reforma, se reducirían a nueve.

Para el caso de las cortes de circuito y distrito, el procedimiento es similar. Cada uno de los tres poderes presentará sus candidaturas paritarias hasta rellenar todos los puestos. Esas serán las listas más abultadas y las que con seguridad rebasarán todo tamaño posible de boleta electoral.⁹

Una vez conformadas las listas, el Senado verificará que los candidatos cumplan con todos los requisitos. Después de 60 días de revisión, los senadores remitirán la nómina oficial y final de candidatos a las autoridades electorales con el fin de que se organice la elección, la cual, a su vez, será convocada también por el Senado.

Además de este “corazón” de la reforma, el documento presidencial contiene otros elementos que acá enumeramos. El principal es el desdoblamiento del Consejo de la

Judicatura Federal (CJF) en dos órganos: uno llamado de Administración Judicial y el otro, que será más relevante, el Tribunal de Disciplina Judicial (TDJ). Como ya señalamos, sólo este último será sometido al voto popular y contará con cinco miembros.

La crítica de AMLO al sistema anterior consiste en que ahora el CJF es dirigido por el presidente de la SCJN. Se piensa razonablemente que este modo de superponer instituciones lleva a que, actualmente, el Poder Judicial eluda los controles y que sus abusos queden impunes. Si la cabeza de la justicia dirige al mismo tiempo el CJF, es lógico esperar que el órgano de control quede adormilado e inerte. Se espera que los cinco miembros electos por el voto popular del nuevo TDJ inaugurarán una labor de vigilancia hasta ahora inédita. Estamos hablando de que dentro del Poder Judicial se establezca un contrapeso con igual carga de legitimidad.

Otros elementos de la reforma seguramente gozarán de amplio respaldo popular. Mencionamos dos de los más importantes: la reducción considerable de salarios que llegaban, en el caso de los jueces supremos, a más de 300 mil pesos mexicanos al mes. Según el texto presidencial, el sistema judicial del país tiene un presupuesto tres veces más oneroso que el estadounidense, siete veces más que el canadiense y 34 veces más que el peruano.

Además, otra medida que ingresará a la Constitución mexicana es que se fijarán los plazos de tiempo máximos en los cuales deben resolverse los juicios. Con ello se busca imponer rígidos límites temporales a las personas juzgadas, con el objetivo de que la justicia sea expedita y oportuna.

La última reforma del Poder Judicial en México se aplicó en 1994 bajo la presidencia de Zedillo. Fue en ese momento cuando la designación de la cúpula de la justicia se concentró en la oficina del presidente de la República. El método inicial era innovador. El artículo 9 de la Constitución de 1824 disponía que los altos magistrados fueran electos por las legislaturas de los estados. Cada una de ellas enviaba al senado 12 nombres y aquellos que lograban la mitad, más uno, de las menciones, terminaban encabezando este poder del Estado. Puede decirse, entonces, que México tiene un antecedente histórico de elección indirecta de ministros

⁹ El propio AMLO señaló en su conferencia matutina del martes 9 de julio de 2024 que podría haber boletas con hasta 300 nombres.

y magistrados que no se repetía en otros países, y que inyectaba al proceso modulaciones regionales y descentralizadas que en estos días no se consideran. Cien años después de la concepción de un modo de elección indirecta de altos jueces, y treinta años después de que el Poder Judicial derivara de la voluntad presidencial, México se dispone a encarar una tercera transformación de la justicia.

Luego de todas estas precisiones, ya estamos en condiciones de trazar un cuadro de riesgos y oportunidades que se nutra tanto de la experiencia propia de los mexicanos, como de lo aprendido en otras latitudes.

A continuación, presentamos nuestro mapa urgente para encaminar el debate.

6. MÁS RIESGOS QUE OPORTUNIDADES: UNA COMPARACIÓN

Dado que ya podemos inferir que la reforma judicial de Bolivia fue una equivocación, corresponde señalar ahora con claridad si México avanza o no por la misma ruta, pero, sobre todo, qué puede hacer para eludir el mismo final.

A fin de simplificar la comparación, podemos decir que el planteamiento de AMLO repite de forma recurrente algunas de las fallas más connotadas de Bolivia. Una vez más, el problema de fondo no se trata tanto de los beneficios o riesgos de la votación popular en sí, sino de la preselección, es decir, quién veta o quién admite a los candidatos. Se debe poner el ojo en el filtro.

La única diferencia de forma con la reforma boliviana es que los candidatos en México no saldrán sólo del Congreso, sino de los tres poderes. La boleta electoral para la SCJN tendrá 30 nombres, 15 hombres y 15 mujeres. Será el punto de partida para efectuar nueve designaciones. Por última vez en la historia, antes de disolverse en su cúpula, el saliente Poder Judicial podrá sugerir diez candidatos.

Dada la supremacía de Morena en el conjunto del Estado Federal, ¿cabe esperar que en la lista de 30 candidatos finales haya alguno que sea renuente a doblegarse al partido de gobierno?, ¿no estamos acaso ante el mismo panorama de Bolivia en 2011 o 2017? Quienes afirman en estos días que la elección judicial permitirá un cese masivo y acelerado de ministros, magistrados y jueces, así como su reemplazo por una nueva camada de hombres y mujeres “dispuestos a modo”, probablemente no se equivocan.

En este contexto, ¿garantiza la reforma mexicana que el nuevo Poder Judicial sea más libre e independiente? Nada indica que así sea. A las presiones fácticas actuales provenientes de los partidos, las empresas, los criminales o los propios miembros del Poder Judicial, se sumará la de los electores.

¿Garantiza dicha reforma que el nuevo Poder Judicial sea más legítimo? Probablemente sí, aunque todo puede venirse abajo cuando el ánimo de los ciudadanos se modifique en términos partidarios o cuando el desempeño de los nuevos juzgadores, como ocurrió en Bolivia, se torne dependiente y sumiso. La popularidad es un bien efímero y perecedero, y lo es más si rodea a quien se encarga de aplicar sanciones o castigos.

Cabe reiterar algo más en el cierre de este documento. El modo actual de designación de jueces, totalmente centrado en la presidencia, podría eventualmente llevarnos al mismo escenario descrito si se plantean nuevas condiciones, esta vez, electorales. La diferencia radica en que los jueces votados habrán probado el elixir de la popularidad y querrán satisfacer algunos de los apetitos del electorado. En clave comparativa, tanto en la actualidad como en el día de mañana, todos serían leales al Poder Ejecutivo, aunque los electos buscarán los reflectores a fin de demostrar que cumplen con las promesas hechas durante su campaña que, de acuerdo con el documento firmado por AMLO, deberá durar 60 días.

La prohibición boliviana que impide la organización de campañas proselitistas también puede calificarse como un error. Una elección también vale por la cantidad de información que reciben quienes emiten su voto. Dada la cantidad de aspirantes a llenar las vacancias del Poder Judicial, es recomendable que sean ellos y ellas mismas quienes se encarguen de contarles a los ciudadanos cuáles son sus cualidades y cuáles sus visiones. Del mismo modo, ¿por qué no organizar debates entre los postulantes? Esto ayudaría a contrastar temperamentos y trayectorias. El proyecto mexicano de reforma del Poder Judicial lo recomienda.

Una conclusión importante a la luz de esta comparación es que, mientras más diversos sean los orígenes de las postulaciones y también de la preselección, más se aproximarán los comicios a una verdadera práctica democrática en la cual los electores se encuentren ante opciones verazmente solventes. Por ejemplo, dentro del Sistema de Naciones Unidas, los jueces de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) con sede en La Haya son las únicas autoridades multilaterales que resultan electas por aprobación simultánea de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. El que ambos cuerpos deliberantes tengan que coincidir en los nombres de los designados demuestra que el ejercicio recto y honesto de la justicia necesita de un superconsenso. En el marco de la propuesta mexicana de reforma, ¿no sería acertado que, en lugar de que cada poder del Estado entregue su lista de postulantes por separado, los tres entes tengan que ponerse de acuerdo en una lista conjunta que resulte incuestionable?

Para concluir, vale la pena mencionar un par de ideas en torno a la complejidad de una elección con tantos candidatos y ninguna identidad colectiva que los reúna y ayude a identificar (como sucede con los partidos políticos en los otros comicios).

Una manera de reducir y administrar el embrollo es, como vimos en este estudio, la consulta de retención ejercida en varias zonas de los Estados Unidos. Para los electores, resulta más fácil evaluar a un juez en específico (cuyo desempeño han podido seguir) que seleccionar entre varias promesas inciertas. Queda como sugerencia para llevarse a cabo.¹⁰

La idea original en Bolivia de crear un organismo autónomo ciudadano, que no dependa de ningún poder y del que surja una lista equilibrada y basada en méritos de los posibles candidatos a dirigir el Poder Judicial, podría ser digna de consideración en un México que ha sabido edificar instituciones como el Instituto Nacional Electoral (INE) o el Instituto Nacional de Transparencia (INAI). Mientras menos incidencia tengan los partidos políticos o los poderes fácticos en la preselección, más posibilidades existen de que la justicia se acerque verdaderamente a los ciudadanos. Una entidad capaz de limitarse sólo a la revisión de méritos y de apegarse a criterios técnicos y no político-partidarios podría generar no sólo una lista de candidatos idónea, sino que, incluso, podría ser el escenario de examinación de las y los mexicanos que puedan y quieran administrar la justicia. Una vez que se tenga a los más aptos, los electores pueden ingresar en la lid sin temor a equivocarse. El voto ciudadano debería operar exclusivamente en última instancia cuando el despegue esté asegurado.

Por último, la posibilidad de echar mano del azar o de la insaculación en determinados tramos del proceso, principalmente cuando este opera sobre una masa de personas con méritos equivalentes, también debería ser discutida. En este momento, México aplica el sorteo para elegir a los ciudadanos que organizan las casillas de votación durante los procesos electorales, bajo la premisa de que cualquier persona está en condiciones de ejercer un criterio equilibrado cuando se trata de una acción ciudadana orientada a construir resultados confiables.

Lo mismo hace México en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) cuando, bajo el liderazgo del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (Conahcyt), elige por insaculación a los miembros de las comisiones evaluadoras encargadas de revisar la documentación y los méritos de quienes aspiran a formar parte de este colectivo. Dicho sorteo prefigura, además, que la mayoría de los seleccionados sean mujeres, que los

evaluadores no sean sólo de la capital o que los haya de diversos rangos. En tal sentido, emplear el azar no significa que el resultado sea caótico. Se puede programar un sorteo con base en lo deseable, sin por ello alterar o manipular el resultado. Experiencias como estas y muchas más prueban que el voto popular no siempre es la mejor salida para darle legitimidad a quienes se encargarán de juzgar.

La disposición mostrada por la presidenta electa de México para debatir libre y exhaustivamente la reforma judicial puede permitir que la elección de ministros, magistrados y jueces mediante el voto popular sea una especie de “explosión controlada”, en la cual los probables daños resulten insignificantes y los beneficios redunden para las próximas generaciones.

Mediante este estudio hemos aprendido que la clave de un cambio favorable se encuentra en organizar la mejor preselección posible de candidatos. Esto se logra cuando la mayor parte de las instituciones y personas interesadas en la mejora de la justicia participa del proceso. Toda emanación del Poder Judicial implica, como vimos, una *selección asistida*, que luego la elección popular tenderá únicamente a refrendar. Se trata de un barniz de popularidad aplicado en última instancia sólo cuando el éxito haya quedado garantizado antes de la apertura de las urnas. La lista final de integrantes del Poder Judicial debe tener el respaldo de un superconsenso y es de esperarse que el mismo incluya también a los adversarios más enconados de López Obrador.

10 La magistrada mexicana Lenia Batres planteó una alternativa de este tipo en una entrevista con la periodista Sabina Berman (2024). Allí Batres sugirió que la elección de magistrados de la Suprema Corte se podía hacer en dos tramos. Primero se les preguntaría a los ciudadanos si quisieran mantener o revocar a los actuales juzgadores y en una segunda instancia podría buscarse la sustitución por voto popular de los jueces revocados.

REFERENCIAS

- Aristegui Noticias.** (2024, 19 de junio). *La experiencia de Bolivia eligiendo jueces vía voto popular, en voz de su expresidente* [video]. YouTube. www.youtube.com/watch?v=1oYNt_J38LE&t=745s
- Aristegui Noticias.** (2024, 21 de junio). *¿Cuál será el rol de Ernestina Godoy al frente de la Consejería Jurídica de la presidencia?* [video]. YouTube. www.youtube.com/watch?v=xNEOkCjJo3q&t=620s
- Ballotpedia.** (s. f.). State judicial elections. ballotpedia.org/State_judicial_elections_2024
- Batres, Lenia,** entrevista en canal once con Sabina Berman, programa "Largo Aliento". 19 de junio de 2024. www.youtube.com/watch?v=qD7CJcHqgJY
- Cámara de Diputados LXV Legislatura.** (5 de febrero de 2024). *Iniciativa del Ejecutivo federal. Gaceta Parlamentaria.* gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf
- Driscoll, A. y Nelson, M.** (2019). Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales en Bolivia. *Política y gobierno* 26(1): 41-64.
- El Herald de México.** (2024, 19 de junio). *Referente de la noche con Javier Solórzano: Reforma al PJ: Bolivia ya elige jueces ¿cómo les va?* [video]. YouTube. www.youtube.com/watch?v=l_EWddtF1sY
- Gallardo, K., Orías, R., Velasco, V., Lima, I. y Rodríguez, E.** (2022). *Justicia, la reforma impostergable.* La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia/Friedrich Ebert Stiftung.
- Judiciaries Worldwide.** (s. f.). *Judicial selections,* judiciariesworldwide.fjc.gov/judicial-selection
- Mendieta Romero, Gonzalo.** (2017, 26 de noviembre). *La peregrina idea de elegir magistrados.* Los Tiempos. Editorial y Punto de Vista. www.lostiempos.com/actualidad/opinion/20171126/columna/peregrina-idea-elegir-magistrados
- Montesquieu.** (1987). *El espíritu de las leyes.* Ciudad de México: Porrúa.
- Pásara, Luis.** (2015). *Judicial Elections in Bolivia: an Unprecedented Event.* Due Process of Law Foundation. www.dplf.org/sites/default/files/executive_summary_rev_web.pdf
- Rojas Gutiérrez, Rafael.** (2024, 14 de febrero). *El incómodo antecedente boliviano.* La Razón. www.razon.com.mx/opinion/columnas/rafael-rojas-1/incomodo-antecedente-boliviano-565046
- Rousseau, Juan Jacobo.** 1998. *El contrato social o Principios de derecho político.* Ciudad de México: Porrúa.
- Tribunal Supremo Electoral (TSE),** 2017, "Atlas electoral de Bolivia", SIFDE, La Paz, Bolivia. chuquisaca.oep.org.bo/analisis-e-investigacion/atlas
- Universidad de Castilla-La Mancha.** (2023, 28 de junio). *Elección de los Tribunales Constitucionales - Roberto Viciano Pastor* [video]. YouTube. www.youtube.com/watch?v=6lchBrSmiXc&t=3667s

AUTOR

Rafael Archondo. Periodista, ejerció como tal en Bolivia, país donde nació. Reside definitivamente en México desde 2015. Es Doctor en Investigación Social con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO - sede México. Desde 2016 es profesor de la licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana de Puebla.

PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec 55 | Col. Condesa
06140 | Ciudad de México | México

Responsable
Yesko Quiroga | Representante en México

Coordinadora de proyectos
Elisa Gómez

Teléfono +52 (55) 5553 5302
Fax +52 (55) 5254 1554
mexico.fes.de

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita.

Reforma del Poder Judicial en México: mapa urgente para el debate



México se encamina a pasos acelerados hacia una reforma de su Poder Judicial. Respaldo por una amplia mayoría electoral obtenida el 2 de junio de 2024, el partido de gobierno buscará que los magistrados, ministros y jueces del nivel federal sean elegidos por el voto popular.



Muy pocos países en el mundo lo hacen. Solo la cúpula del Poder Judicial boliviano es sometida a las urnas desde el año 2011. Los resultados han sido insatisfactorios desde todos los ángulos del análisis.



¿Podría México seguir la senda de los errores cometidos por los constituyentes bolivianos? En este artículo buscamos trazar una comparación entre lo ocurrido en Bolivia y los rasgos del planteamiento mexicano. Ello pasó por un balance de los riesgos y las oportunidades que se vislumbran en el horizonte.