

**PALABRAS DEL SEÑOR MINISTRO JUAN SILVA MEZA EN EL DEBATE: ESTADO DE DERECHO PARA LATINOAMÉRICA. TEMA: “CONTROL DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN”. MIÉRCOLES 13 DE NOVIEMBRE 2024. 08:00 HRS. AULA GUILLERMO FLORIS MARGADANT DEL IIJ. UNAM.**

*\* Juan N. Silva Meza.*

## **De dónde venimos**

La Constitución no siempre ha sido el instrumento empleado para resolver los conflictos entre autoridades y entre estas y los particulares. Aun siendo el pacto fundacional del Estado, su función reguladora de la vida social ha estado supeditada, en diferentes etapas de nuestra historia, a la fuerza personal de los gobernantes en turno, volviéndose un fuerte medio de control ante gobiernos débiles, y un débil medio de control ante gobiernos fuertes. Durante las décadas del presidencialismo mexicano, forjado a partir del dominio casi absoluto de una sola opción política en los Poderes

---

\* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, período: 1995-2015. Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, período: 2011 -2014. Profesor de la Facultad de Derecho desde 1971 a la fecha. Investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desde 2016.

El texto es básicamente, una síntesis de varios trabajos presentados por el autor en conferencias y artículos presentados en México y en el extranjero, publicados en obras colectivas y revistas especializadas.

Ejecutivo y Legislativo, se fueron construyendo las que después se llamarían facultades metaconstitucionales del presidente de la República. Eran atribuciones no escritas de arbitraje inatacable. Desde la silla del águila del centenario, se dirimía el conflicto político, se deslindaban culpas y se otorgaba la razón jurídica a las partes. Evocaban la idea, de un presidente que, además de ejecutar, legislaba más que los legisladores y juzgaba más que los jueces.

Pero ese modelo comenzó a dar muestras de agotamiento hacia finales de los años sesenta. Vinieron entonces las reformas para dar mayor apertura al régimen. En un principio fueron tímidas, apoyadas en el objetivo de mantener el control político dentro de la clase gobernante (ceder para contener, podría resumirse); pero con el paso del tiempo tuvieron un mayor alcance, centrado en establecer una auténtica democracia en el país. En lo concerniente a la jurisdicción, el proceso democrático se inspiró en la separación de Poderes y el fortalecimiento de la rama judicial. Gobierno, oposición y el conjunto de actores

relevantes para el sistema de impartición de justicia, habían alcanzado un acuerdo en lo fundamental cuyo núcleo de unidad era la independencia judicial y el surgimiento de la Suprema Corte como tribunal constitucional de México.

Así, 1995 marcó un antes y un después para la justicia federal. El paquete de enmiendas constitucionales alteró significativamente la estructura, las competencias y la integración del Poder Judicial. En la exposición de motivos se expresaba, “es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas, que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley... No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento”. Y se concluía, “estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión.” El horizonte mejoraba: suprimir la simulación instalada hacía décadas, construida desde el monopolio del poder público, para

iniciar una era de mayor verdad en las instituciones del Estado mexicano.

A la Suprema Corte se le confirió la facultad de conocer de acciones de inconstitucionalidad para resolver sobre la contradicción de normas generales con la Carta Magna. Asimismo, se expandió el conjunto de actores legitimados para promover controversias constitucionales. En consonancia con otras reformas que vendrían después, se legitimó al municipio para acudir ante la Corte haciendo uso de este medio de control. La democracia representativa acercaba al pueblo a la justicia constitucional.

Esta trascendental enmienda comprendió adiciones y modificaciones a 24 artículos de la Constitución. Por primera vez desde su promulgación se daba pie a una transformación profunda del Poder Judicial, dirigida a profesionalizar la justicia ordinaria y hacer de la Corte un genuino tribunal de constitucionalidad, y acercar la justicia a la sociedad

para la debida protección de sus derechos y fortalecer los límites constitucionales a las autoridades.

El Poder Ejecutivo federal, con una larga tradición de intervencionismo en los asuntos jurisdiccionales de su interés, se comprometía mediante la reforma constitucional a respetar las atribuciones conferidas al Poder Judicial y a la Suprema Corte. Esta decisión nació de un diagnóstico sobre la situación nacional en aquél entonces: para preservar la estabilidad social, promover el desarrollo nacional y construir un futuro, México debería reemplazar la simulación con un verdadero Estado de Derecho.

### **Dónde estamos**

El lunes dos de julio de 2018 el país se despertó con un mapa de la distribución del poder político opuesto al de la noche anterior. La abrumadora victoria enmudeció a los partidos derrotados. Para el mes de septiembre, producto de una legislación electoral basada en la representación proporcional impura, con

tendencia a sobrerrepresentar opciones mayoritarias en detrimento de una conversión directa entre votos y escaños, el partido del presidente y su fórmula de coalición alcanzaron el número de diputados necesario para aprobar enmiendas constitucionales sin respaldo de la oposición (dos terceras partes). En el Senado el escenario no fue muy distinto. Morena y los partidos afines obtuvieron mayoría absoluta de escaños. El Poder Legislativo, que desde 1997 manifestaba una composición plural, volvía a concentrar el poder a la usanza del presidencialismo mexicano. Regresaba la presidencia imperial.

La nueva realidad comenzó a sentirse desde el Congreso. Sus órganos de dirección –la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política de ambas Cámaras— quedaron bajo el control de un solo grupo parlamentario, el de la mayoría del presidente. Lejos de desplegar una función de contrapeso institucional como dictan la teoría democrática y las atribuciones contempladas en el marco jurídico aplicable, el Poder Legislativo asumió la corresponsabilidad en la

implementación de un programa de gobierno sexenal. Ejecutivo y Legislativo desde entonces, no parecen dos, sino una sola rama de la división de Poderes. Vinieron entonces las reformas legislativas para expandir el poder presidencial. Los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de los cuales se instituyó la figura de delegaciones en las entidades federativas, dependientes jerárquicamente de la Oficina de la Presidencia de la República y responsables del gasto asociado con programas sociales, fueron para muchos un artilugio para contener el federalismo e instrumentar un proyecto de esencia centralista.

Posteriormente se promulgaría una inédita enmienda constitucional para regular la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. La reforma insertó en la Constitución una excepción a lo dispuesto por el artículo 129 que restringe, en tiempos de paz, los ámbitos en los cuales puede desempeñarse la milicia, limitándolos a aquellos que tengan “exacta conexión con la disciplina militar”. Más allá de una reflexión sobre la pertinencia o el

despropósito de crear una Guardia Nacional integrada con elementos del Ejército, llamó la atención el poder cuasi omnímodo demostrado por el presidente de la República durante el proceso legislativo.

Los cambios de orden legislativo marcaron el inicio de los nuevos tiempos. Pero la situación no quedó ahí. Pronto el presidente y su coalición gobernante ampliaron su influencia hacia otras arenas de la vida pública. Órganos del Estado con autonomía constitucional comenzaron a ser flanco de embestidas deslegitimadoras. El mandato electoral fue interpretado como depuración sin límite y también sin procedimientos constitucional y legalmente aseados. La voluntad individual por encima de los procesos institucionales y de las reglas que les rigen, causando con ello un sensible agravio al Estado de Derecho y al régimen democrático que se venía construyendo en México. La lista de desencuentros es extensa: desde la cancelación de contratos con obligaciones contraídas por la autoridad, merced de consultas organizadas por un partido político, no vinculantes, cuestionables



metodológicamente y ajenas a las previstas en la Constitución, hasta la terminación de proyectos de obra pública, carentes de los permisos correspondientes. El un común denominador atrás de estas decisiones ha sido, el desprecio por la legalidad y aún por la constitucionalidad.

Ese ambiente penetró también en el Poder Judicial de la Federación. En pasillos, en columnas editoriales, en mesas de análisis en principio se especuló sobre una restauración del intervencionismo judicial del presidente. Se habló de activismo en nombramientos y en remociones; se habló de una gestión intervencionista en la atención de los asuntos. Se hablaba de control y manipulación, de subordinación y no de División de Poderes.

No se consideraba que nada causaría mayor daño a la jurisdicción constitucional, ni mayor perjuicio al Estado de Derecho, que la erosión de la independencia judicial, conquistada durante la transición democrática. Independencia judicial que es la única garantía para las

autoridades y los ciudadanos de que sus demandas serán resueltas con imparcialidad por el juzgador del caso.

Esto es así, porque con la llegada al poder del nuevo Titular del Ejecutivo en 2018, con el Congreso de su lado, comenzaron a multiplicarse toda una diversidad de iniciativas de reforma constitucional para transformar o capturar completamente la estructura del Poder Judicial.

En ese sentido y de manera destacada, la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en colaboración con el Ejecutivo y Legislativo, impulsó y fue aprobada, una reforma “con y para” el Poder Judicial que algunos llamaban “sin y contra”. Desde cierta óptica, esa reforma judicial contiene efectivamente algunos aspectos innovadores: por ejemplo, en materia de igualdad de género, o bien, en un reforzamiento de la defensoría pública, así como del llamado entonces Instituto de la Judicatura y una serie de medidas administrativas tendentes a corregir y

aligerar la gestión y despacho de los asuntos. Sin embargo, al mismo tiempo, se ha evidenciado que esta reforma judicial cuenta con otras disposiciones que presentan el grave riesgo de que el gobierno termine ejerciendo un control político de la función judicial, afectando gravemente la independencia judicial.

Otro de los cambios de dicha reforma 20/21, que lesionó gravemente, “como nunca y por primera vez”, a la independencia judicial, promovida desde dentro, consistió en la creación de órganos jurisdiccionales “especializados”, “prácticamente con jueces ad hoc”.

El Consejo ahora está facultado para elegir a su arbitrio, a los jueces que deberán encargarse de resolver aquellos asuntos que “puedan implicar violaciones graves a derechos humanos y aquellos casos que tengan un impacto social relevante”; lo que conlleva lógicamente el riesgo de que la política controle el estado de derecho en asuntos de interés gubernamental, bajo el argumento de la seguridad nacional, el interés general o la razón de Estado.

O sea, que, las formas de intromisión a la independencia judicial han cambiado y pretenden justificarse bajo fines públicos con una legitimidad aparente.

Ahora bien, desde la perspectiva de la Academia, también se ha venido observando -como un verdadero aspecto crítico y alarmante-, la constante descalificación generalizada, intrusiva e intimidante en el trabajo de los jueces por parte, no solamente de los otros Poderes de la Unión, sino aún por autoridades del propio Poder Judicial, que, sin importarles la intromisión a su independencia, emiten juicios sumarios contra los juzgadores, cuando alguna resolución se considera adversa a los intereses primordialmente del Gobierno. En forma irresponsable descalifican y califican probanzas, alientan el linchamiento social, sin importar se trate de resoluciones parciales, medidas cautelares, sentencias definitivas.

Suelen ser encubiertas por otras medidas que aparentan buenas prácticas judiciales; son graduales,

selectivas, invisibles, culturales, y desde luego, tendrían a actualizarse en el terreno operativo, quizás en mayor grado que en el terreno normativo. A la fecha, dificultan grandemente garantizar un modelo fuerte de independencia judicial.

### **Hacia dónde vamos**

En México, como en muchos otros países, hemos visto encumbrar figuras con tendencia autoritaria. Estos gobernantes nutren su discurso a partir de la desesperanza social. Una medida utilizada en la actualidad para acrecentar el poder político de los gobernantes autoritarios ha sido el embate en contra de las Cortes Supremas y Constitucionales. Se han hecho con el control de estas instituciones del Estado para suprimir el contrapeso a su administración y estar en condiciones de expandir su poder o prolongar su mandato, o ambos. Dentro de nuestro hemisferio, se dice: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay,

Perú, República Dominicana y Venezuela han resentido agresiones de esta naturaleza. En otras latitudes, Hungría y Polonia, alguna vez ejemplos de transiciones democráticas exitosas y pacíficas en Europa del Este, hoy se abren camino hacia el autoritarismo mediante el golpismo judicial. La captura de los tribunales se ha convertido en el recurso más común de los intentos desestabilizadores de la democracia.

Aquellas experiencias evidencian la captura de algunos tribunales mediante reformas constitucionales y legales, contando a veces con la participación de los Órganos Superiores de la magistratura, transformados en controladores no solo del desempeño judicial, sino también de su designación administración y vigilancia, llevando a cabo, inclusive, la revisión y calificación de los criterios jurídicos sustentados en las resoluciones judiciales, configurando la forma más siniestra de intimidación de los juzgadores, aprovechando la aparente legitimidad de sus actos autoritarios.

En ocasiones los jueces no cuentan con todos los medios de impugnación para combatir los actos de aquellos órganos, contrariando los estándares mínimos de protección de la independencia judicial. Los justiciables tampoco, pues, a veces los procedimientos afectan la disposición de un recurso efectivo.

Esta forma de sabotaje al Estado de Derecho y con ellas, la interrupción del orden constitucional deviene, cuando en aras de obtener determinaciones judiciales en su favor o avalando políticas, públicas populistas, el Gobierno autoritario recurre, a veces, a los instrumentos económicos, políticos, mediáticos, de inteligencia del Estado y de persecución penal creados para fines distintos.

De esta manera, podría decirse que el quebranto democrático y con ello la disrupción del Estado de Derecho, en consecuencia, de la Democracia comienzan cuando se emplea la presión y la deslegitimación permanente como medios de inducción jurisdiccional, haciendo nugatoria la independencia del

juzgador y la autonomía de los Órganos Constitucionales. A veces, con la propia participación o aquiescencia de las propias autoridades judiciales de la Región.

Esto, es hoy una realidad documentada en algunos Estados autoritarios o en aquellos en vías de consolidarse como tales, como los que hemos señalado.

Recordemos, el artículo 40 de nuestra carta magna consagra la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal y que el 49 señala que no podrán reunirse dos o más Poderes en una persona o corporación.

Por eso, Hoy, que la división de Poderes revela ambigüedad de fronteras ante el dominio partidario en los órganos de representación política; Hoy, que desde el poder público se ensaya el golpismo jurídico a la democracia; Hoy, que el federalismo se ve amenazado por un nuevo modelo de administración presupuestal



organizado desde el centro y dispuesto en la periferia. Hoy, que las iniciativas de reforma propuestas que se han venido aprobando, dan evidencia de que fueron concebidas para **NORMATIVIZAR** Constitucionalmente el autoritarismo, el paternalismo estatal y el populismo, mediante el presidencialismo exacerbado, la partidocracia y el militarismo, lesionando la división de poderes, nulificando a los medios de control constitucional, es cuando, comprobamos que la llamada reforma judicial pretende —más que un nuevo diseño judicial— un desmembramiento constitucional, una dislocación del principio de división de poderes, que reubica al Poder Judicial, como órgano subordinado al poder político hegemónico.

Esto es, se pretende el surgimiento de un Poder Centralista autoritario sin límites, ni contrapesos.

Las instituciones deben revisar su lugar en la historia y no su papel en la coyuntura, para volver a la normalidad constitucional de un verdadero Estado de Derecho.

La reforma por tanto, no se dirige a combatir los pendientes reales de la judicatura, sino a capturar al Poder Judicial.

Muchas gracias.