

25 AÑOS DE EVOLUCIÓN EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

César ASTUDILLO

SUMARIO: I. *Consideraciones introductorias.* II. *El cambio de “identidad” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1994 y su paradigma de referencia.* III. *Las vías para acomodar su organización y funcionamiento.* IV. *Seis modalidades de ordenación interna a partir de la introspección constitucional de los ministros.* V. *Reflexiones finales. La reforma de 2020 en el contexto de la eficiencia funcional de nuestro máximo tribunal.*

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Muchas cosas han cambiado desde el 1o. de enero de 1995, cuando comenzó la vigencia de una de las reformas constitucionales más profundas en materia judicial de los últimos tiempos. En un espacio temporal que abarca un cuarto de siglo, la SCJN mudó de identidad, convirtiéndose en el TC del Estado mexicano. Ello le permitió ir abriéndose un espacio de actuación institucional en el que poco a poco fue asumiendo su papel de custodio de la regularidad del ordenamiento jurídico, árbitro de las disputas en el ejercicio del poder, y garante de los derechos y libertades de las personas.

Los 25 años de evolución bajo su renovada imagen institucional no dejan lugar a dudas de que la SCJN ha logrado alzarse como un verdadero tribunal de conflictos, un juez de las leyes y una corte de derechos humanos, todo lo cual la ha proyectado como garante de la salud de nuestro sistema democrático en el contexto del cambio político experimentado por nuestro país en este mismo periodo.

En este tránsito ha reivindicado su autoridad de TC para ir determinando los énfasis en cada una de estas facetas mediante una cada vez mayor capacidad de selección de los casos

¹Publicado en *Organización y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, César Astudillo, José Ramón Cossío Díaz (Coords), México, Tirant Lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, 2020.

²Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Agradezco la colaboración de la licenciada Elena Antuna González en la revisión de los aspectos formales de esta contribución.

que busca conocer, en aras de intervenir cuando realmente importe. Ello le ha permitido, por ejemplo, privilegiar la preponderancia de su faceta como corte de derechos, porque es evidente que a su tutela dedica la mayor parte de su tiempo y de la infraestructura que tiene a su disposición; mostrar un mayor activismo para alinear al sistema jurídico mexicano hacia la conformidad con el nuevo bloque de constitucionalidad derivado de la reforma de 2011, que hizo confluir los derechos emanados directamente del texto constitucional y aquellos que descienden de tratados y convenciones internacionales, y abrir la puerta al control de convencionalidad e implementar dicha modalidad de control en el ámbito nacional, hasta reconfigurar la histórica portada del control jurisdiccional, que de un control constitucional en sede interna, mediante impulso de parte, pasó a convertirse en un control integrado de constitucionalidad y convencionalidad, ejercido de manera difusa por todos los jueces, con carácter *ex officio*, sobre el cual recae un definitivo control de convencionalidad ejercido por la Corte IDH.

En este sentido, si desde el punto de vista de su función la SCJN ha dado pasos muy importantes en su consolidación como TC, resulta muy importante advertir si en este periodo ha logrado los acomodos internos para organizarse y, sobre todo, para funcionar como un auténtico TC. Esta contribución se centra en este punto, bajo la convicción de que el análisis de la perspectiva orgánica y funcional desvelará aquellas deficiencias que, por su trascendencia, han tenido la capacidad de afectar la manera en que la SCJN desempeña su labor sustantiva.

Por ello, busca analizar las decisiones externas e internas orientadas a modelar a nuestro máximo tribunal y acoplarlo a las exigencias que con su identidad buscaba asumir, con el propósito de observar de qué manera se produjo el ajuste para la asunción de sus renovadas competencias, se alineó su estructura institucional y se adecuó el funcionamiento interno hacia dicha finalidad, procurando desvelar si en esa ruta hubo obstáculos, disfuncionalidades, prácticas, omisiones o insuficiencias que, en retrospectiva, han repercutido en la eficacia con la que la SCJN ha buscado alcanzar los fines que constitucionalmente le fueron asignados.

II. EL CAMBIO DE “IDENTIDAD” DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN 1994 Y SU PARADIGMA DE REFERENCIA

Es innegable que el *movimiento de traslación* que institucionalizó los objetivos constitucionales

buscados desde la reforma constitucional de 1987,¹ orientados a dotar a la SCJN de nuevos instrumentos para que pudiera afrontar con mayor eficacia los asuntos de su competencia, y a conferirle los rasgos esenciales de lo que enseguida sería su *nueva imagen e identidad*, se obtuvieron con la aprobación de la trascendente reforma constitucional de diciembre de 1994.²

La nueva *identidad* de la Corte se cristalizó de la mano de un conjunto de cambios que repercutieron en el ámbito competencial, orgánico, estructural y funcional, orientándose a consolidar una narrativa que desde entonces ha enfatizado en el cambio de la función constitucional asumida por la Corte, misma que permanece hasta nuestros días.

La iniciativa que en 1994 el presidente Zedillo envió se encargó de justificar que las nuevas atribuciones conferidas a la Corte se inscribían en la pretensión de constituirla en un “auténtico tribunal constitucional” y en “llevar a sus últimas consecuencias el principio de supremacía constitucional”, lo cual, desde esa perspectiva, volvía inexorable atender lo concerniente a la integración del Pleno y el perfil de sus integrantes, así como lo relativo a las tareas administrativas que descansaban bajo su responsabilidad.³

A pesar de que dicha iniciativa no hizo alusión a los referentes del derecho comparado que impulsaron los cambios aprobados, lo cierto es que no se puede dejar de notar que se tuvo muy presente el significado, la posición, las atribuciones y el alcance de los tribunales constitucionales adscritos al modelo europeo, continental o “austriaco”, con los ajustes necesarios para que su acomodo institucional respetara el peso de la tradición judicial del país, en donde la posición de la SCJN sobresalía en un lugar de privilegio como cabeza de uno de los poderes del Estado, y al mismo tiempo, fuera consecuente con la tendencia que estaba avanzando en la región, en el sentido de dotar de funciones de tutela constitucional a los tribunales supremos.⁴

¹Publicada en el *DOF* el 10 de agosto de 1987. Al respecto, acúdase a Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2005, p. 60.

²Reforma constitucional publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 1994. Al respecto, Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 808 y ss.

³Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución, enviada por el presidente Ernesto Zedillo a la Cámara de Senadores, el 5 de diciembre de 1994. Citada por Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional...*, *cit.*, p. 63.

⁴Véase Carpizo, Jorge *et al.*, “La jurisdicción constitucional en México”, en García Belaunde, Domingo y

Muy probablemente estos dos elementos hayan impactado de modo determinante el sentido de la reforma, pues más que instituir un TC como un órgano autónomo y especializado, se centró en impulsar la conversión funcional de la SCJN en un órgano de exclusiva garantía constitucional. Es posible subrayar, en consecuencia, que la reforma optó por la transformación de la SCJN desde su misma posición institucional,⁵ dando lugar al establecimiento de un *híbrido bifronte*, con una cabeza apuntando hacia la condición de tribunal supremo de legalidad, y otra hacia la nueva faceta de TC, a pesar de que, como señalaba Carpizo, “un Tribunal Constitucional generalmente no es cabeza del poder o poderes judiciales, federales o locales”.⁶

De esta manera, una vez aprobada la modificación, la Corte se convirtió, tal y como lo ha destacado la doctrina, en un TC, tanto *material* como *funcionalmente*, ya que el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía fue investido con “la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental”.⁷

El contexto era el propicio, ya que a mediados de los noventa comenzaba a afirmarse una Constitución cada vez más plural que necesitaba una Corte que le permitiera recobrar su fuerza normativa e imponer la totalidad de sus efectos jurídicos.⁸ “No es casual, —como señala el ministro Zaldívar— que la transformación del sistema político mexicano coincidiera con la necesidad de reestructurar a la SCJN. Una realidad distinta exigía un órgano de control diferente”.⁹ Por ende, se buscaba rescatar la trascendencia política de la Corte mediante su

Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 747 y 748.

⁵Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 165.

⁶Carpizo, Jorge, “Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 13, julio-diciembre de 2005, pp. 3 y ss.

⁷Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, t. I, p. 242.

⁸Astudillo, César, “El futuro de la Constitución”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 24.

⁹Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “La trascendencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a diez años de su reestructuración”, *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*:

capacidad para determinar, en definitiva, el alcance de un ordenamiento constitucional concebido como conjunto de valores, principios, derechos y fines, asumidos a través de un amplio compromiso social que mandataba total adhesión y exigía la presencia de una instancia jurisdiccional que les procurara exigibilidad.¹⁰

Para ello, se requería reorientar la función de la SCJN hacia la tutela constitucional, redefinir su posición, acomodar su estructura, y dotarla de las competencias adecuadas y de un funcionamiento eficaz para que tuviera la fuerza de elevar a la Constitución a la condición de norma fundamental de garantía, alejándola por completo del entendimiento meramente político que hasta entonces había tenido;¹¹ algo que no es menor si se observa que desde entonces se sentaron las bases para que el derecho constitucional mexicano contara con la capacidad de “direccionar” el proceso político, favoreciendo que toda la actividad del gobierno estuviera sometida a inspección, a partir de los límites establecidos constitucionalmente, mediante un mecanismo técnico aportado por el proceso constitucional, el cual posibilitaba el conocimiento jurídico de los actos de naturaleza política.¹²

Un cambio de estas dimensiones exigía modificar el *estatus* de la Corte y, con ello, su integración, así como el perfil de sus integrantes, ya que, aunque formalmente se encontraba dentro del cuadro de funciones tradicionales del Estado, materialmente se le estaba

diez años, México, SCJN, 2005, p. 15.

¹⁰Las características del nuevo paradigma constitucional al que hemos ido adscribiendo a la Constitución han sido esbozadas en una bibliografía cada vez más abundante, entre la que destaca, Fioravanti, Maurizio, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Bari, Laterza, 2009, pp. 154 y ss.

¹¹Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 2005, pp. 31 y ss.

¹²En la lógica de devolverle a la Constitución su capacidad para arbitrar el fenómeno político, se reelaboraron las bases de las CC, las cuales, bajo su nueva apariencia, se dirigieron a resolver conflictos en los que se discutía la constitucionalidad o legalidad de una norma o un acto, suscitadas entre diversos órdenes jurídicos, entre órganos de diversos órdenes jurídicos, o entre órganos pertenecientes a un mismo ordenamiento jurídico (artículo 105 fracción I de la CPEUM). Asimismo, se adicionó el instrumento procesal que, a partir de Kelsen, constituye la institución procesal paradigmática de los tribunales constitucionales: la acción abstracta de inconstitucionalidad, cuya legitimación activa se confirió, entre otros, a las minorías legislativas, para que sirviera de mecanismo de protección jurisdiccional frente a la eventual “omnipotencia de la mayoría” (fracción II). *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, pp. 1059 y ss.

atribuyendo una posición especial para que pudiera cumplir eficazmente el papel de garante del equilibrio democrático entre poderes.¹³

Su integración se hizo compatible con su nuevo rol institucional, derivando en que sus ministros ejercieran un control político, desde el punto de vista de la sustancia, pero jurisdiccional desde la perspectiva de la forma, en tanto se lleva a cabo a través del proceso constitucional. Esta nueva magistratura constitucional se adscribió a un nuevo modelo de designación y a un estatuto jurídico que buscó reflejar la relevancia de su posición y de su ámbito de actuación, acogiendo de una estabilidad que les permitiría permanecer al margen de las vicisitudes del acontecer político, sin que ello significase que se encontraban exentos de dicha influencia política.¹⁴ Estaban habilitados, en definitiva, para ejercer un poder equivalente en fuerza, a aquél que despliegan los órganos legislativos, aun cuando ni en su estructura, ni en su función, eran compatibles con la naturaleza de estos.

La nueva integración tuvo un efecto inmediato en la organización interna de la Corte, ya que las salas se vieron reducidas de cinco a dos, y en la reingeniería éstas subsumieron la competencia de las que se eliminaron; desde entonces, la Primera Sala conoce de la materia civil y penal y la Segunda de la administrativa y laboral.

En este contexto, el robustecimiento de su esquema competencial se volvió muy necesario con el objeto de conferir un espacio de actuación institucional a la SCJN acorde con la renovada función constitucional que buscaba desempeñar, lo cual implicó pasar de un medio de control constitucional, *en singular*, representado por el amparo, a edificar un renovado *núcleo esencial* de su competencia mediante una trilogía de medios, *en plural*, orientados a la

¹³Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 2000, p. 209 y ss.

¹⁴La reforma devolvió a la SCJN a su integración originaria de 11 ministros, bajo un estatuto jurídico en el que destaca la supresión de la inamovilidad permanente de sus miembros y la reducción del ejercicio del cargo a un periodo de 15 años sin posibilidad de reelección. Mediante el nuevo arreglo, corresponde al presidente de la República someter temas de candidaturas al Senado, quien tiene la facultad de nombramiento mediante la votación calificada de las dos terceras partes de sus miembros. Por paradójico que parezca, no se exigieron criterios especiales de orden técnico, ni un perfil distinto dentro de los requisitos para asumir el encargo. Sobre el particular, acúdase a Astudillo, César y Estrada Marín, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el contexto de los modelos de designación en el derecho comparado*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2019, pp. 93 y ss.

protección integral de la norma fundamental.¹⁵

La inclusión de la AI inauguró la etapa del control de las leyes “al margen” de su aplicación específica, y complementó el cuadro integral del control de constitucionalidad, derivado de la histórica función del juicio de amparo y las CC, dispuestas a la inspección de constitucionalidad “con motivo” de su aplicación concreta.¹⁶

No obstante, la reforma no se detuvo a filtrar la competencia constitucional que la SCJN tenía asignada en su faceta anterior, sin retirar de ella lo que no debía permanecer en su órbita de conocimiento bajo la nueva identidad que le fue asignada. Tampoco delimitó con puntualidad el paradigmático proceso constitucional de amparo para precisar aquellos que le correspondería conocer de manera exclusiva y excluyente, probablemente por haber considerado entonces, tal y como se patentiza en la exposición de motivos, que el rezago judicial era “casi inexistente”.¹⁷

Lo anterior no debe pasar desapercibido, por la profunda modificación que produjo en las bases del control constitucional. De un sistema de justicia constitucional semidifuso, por la preponderante presencia del amparo a cargo del PJP, se transitó a un “«sistema mixto», un *quartum genus*”, que “bifurca el ejercicio del control en un modo concentrado y difuso a la vez”.¹⁸ Si a ello se agregan las atribuciones de su competencia histórica o residual, se advierte que la SCJN acumuló un poder extraordinario al convertirse en TC, *corte suprema* y *tribunal de casación* al mismo tiempo, y esta concentración de funciones, a la distancia, pondría a la

¹⁵La inclusión de la AI, a lado de las CC y los amparos, inauguró la etapa del control de las leyes “al margen” de su aplicación específica, y complementó el cuadro integral del control de constitucionalidad, derivado de la histórica función del juicio de amparo y las controversias, dispuestas a la inspección de constitucionalidad “con motivo” de su aplicación concreta. Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, cit., p. 54. También, Sánchez-Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen, “Medios de control constitucional, gobierno y país: de lo singular a lo plural”, *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte...*, cit., pp. 141 y ss.

¹⁶Cfr. Fernández Segado, Francisco, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano*, Bolonia, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Libreria Bonomo Editrice, 2003, p. 106.

¹⁷Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional...*, cit., p. 63.

¹⁸Astudillo, César, “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 4, julio-diciembre de 2005, pp. 50 y ss.

Corte en una problemática compleja, dadas las cargas de trabajo que las mismas comportarían, y la forma en que a futuro comprometerían el funcionamiento de la SCJN como TC.¹⁹

Este nuevo campo de desenvolvimiento requirió, como presupuesto esencial, alejar a los ministros de todo lo concerniente al gobierno judicial, buscando especializar y separar las funciones de impartición y administración de justicia, con el propósito de que nada distrajera a la SCJN y tuviera dedicación exclusiva a su nuevo rol de TC. Las nuevas funciones se depositaron en el CJF, cuya presidencia se otorgó al ministro presidente, y se delegó en el Pleno la facultad de designar a tres de sus integrantes, lo cual no tenía parangón en el derecho comparado, pues ningún órgano de esta naturaleza depende del TC. Quedaba claro, en consecuencia, que se buscaba una especialización funcional, pero dentro de una estructura jerarquizada que buscaba preservar la influencia de la SCJN sobre el conjunto de órganos del entero PJJ.²⁰

El incremento de la autoridad de la Corte y de sus ministros fue ineludible, toda vez que al habilitarlos para “juzgar en derecho constitucional” se ensancharon ampliamente sus poderes interpretativos y decisorios en una materia que previamente les era extraña, y en el contexto de la delicada labor que asumirían como garantes de la salud del sistema democrático sobre la que se funda la estabilidad del entero sistema político.²¹ De esta manera, el concepto de jurisdicción mutó al de *jurisdicción de legitimidad* de las normas y de las manifestaciones del poder, afianzando con ello a la jurisdicción constitucional. Se produjo así un “tránsito de enormes dimensiones”, ya que los conflictos políticos que se resolvían a través de las “buenas artes” del presidente de la República pasaron a ser del conocimiento exclusivo de “la Corte

¹⁹ Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, cit., pp. 54 y ss.

²⁰ El CJF se instituyó como un órgano de carácter técnico dentro del mismo PJJ al que confirió las atribuciones administrativas que sobrecargaban de actividades no jurisdiccionales al máximo tribunal. Todo lo concerniente a la carrera judicial —el nombramiento, adscripción y readscripción— y a la geografía, competencia y especialización de los tribunales federales, con excepción de la propia SCJN, y más tarde del TEPJJ, dejó de definirse en la Corte, y se pasó al CJF. Para mantener la influencia de la SCJN sobre éste, se estableció el recurso de revisión frente a sus actos, y la revisión de sus AG. Cfr. Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 3a. ed., México, Porrúa, 1998.

²¹ Cfr. Barak, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, SCJN, 2008, pp. 1 y ss.

como intérprete última de la Constitución”.²²

Lo anterior condujo a que desde entonces la propia SCJN asumiera que aun cuando “no cumpla con el requisito de constituir una jurisdicción separada del aparato jurisdiccional ordinario, conserva su naturaleza de Tribunal Constitucional”, y lo hace porque al igual “que en muchos países, existen tribunales que ocupan la cúspide del Poder Judicial y son, aun así, Cortes Constitucionales, lo que ha conducido a definir a éstas desde una perspectiva material, aparte de la clásica dimensión formal kelseniana”.²³

La plena asimilación de su incorporación al selecto grupo de los supremos guardianes de la Constitución impulsó a la propia SCJN a abanderar una narrativa orientada a sostener que se ha alzado como un auténtico TC, difundiéndola a través de todos los medios a su alcance, incluida “una andanada de publicidad oficial”.²⁴

De esta manera, todo había sido dispuesto para comenzar una andadura dentro de un contexto político que se encontraba en tránsito hacia la democracia, en cuyo interior nuestro naciente TC tendría que comenzar a solventar las contradicciones existentes entre las instituciones, tradiciones y el funcionamiento del régimen político previo, y del ordenamiento jurídico que había logrado edificar, frente a “aquellas reglas democráticas” que se habían venido incorporando y que necesitaban de un impulso definitivo para hacerlas madurar, y para esparcir su fuerza y vigor hacia todos los extremos de nuestro ordenamiento jurídico.²⁵

III. LAS VÍAS PARA ACOMODAR SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El 1o. de enero de 1995 inició una nueva etapa en la historia de la SCJN, bajo una función sustantivamente diferente, que aun cuando orgánicamente la hizo permanecer como la cabeza de uno de los tres poderes tradicionales del Estado, funcionalmente la situó “por fuera y por

²² Woldenberg, José, “Suprema Corte: árbitro de la política”, en Natarén Nandayapa, Carlos F. y Castañeda Ponce, Diana (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 63.

²³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Los tribunales constitucionales y la Suprema...”, *cit.*, p. 132.

²⁴ Corzo Sosa, Edgar, “Es la Suprema Corte de Justicia de México un Tribunal Constitucional”, en Natarén Nandayapa, Carlos F. y Castañeda Ponce, Diana (coords.), *La Suprema Corte de Justicia...*, *cit.*, p. 14.

²⁵ López Noriega, Saúl, “La democracia mexicana y su árbitro constitucional”, en Esquivel, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II, p. 300.

encima” de la división de poderes, pues a partir de entonces sería la responsable de garantizar el correcto funcionamiento del equilibrio entre órganos constitucionales, la tutela de los derechos fundamentales y del entero orden constitucional.²⁶

El camino no estuvo exento de vicisitudes a través de ajustes y condicionamientos que trajeron consigo nuevos *procesos de reforma* (reformas constitucionales y legales) y *procesos de implementación internos* (acuerdos y reglamentos de la SCJN), los cuales buscaron acelerar su afianzamiento como TC, aunque en ocasiones sólo ralentizaron o postergaron transformaciones muy necesarias.

Entre los primeros destaca la reforma constitucional en materia electoral de 1996 que incorporó el Tribunal Electoral al PJJF, introduciendo a un nuevo intérprete especializado en la materia, y creando una competencia compartida en donde el control abstracto de la constitucionalidad de las leyes electorales permaneció en manos de la SCJN, pero el control concreto se le entregó al renovado TEPJF, que por virtud de la reforma se erigió como la “máxima autoridad jurisdiccional” en la materia, y “órgano especializado” para “garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”.²⁷

Su capacidad para declarar la inaplicación de leyes electorales supuso la pérdida de una importante parcela competencial que hubiese podido permanecer dentro del amparo, lo cual no deja de parecer contraproducente en un contexto en el que el objetivo buscado dos años antes se dirigía a centralizar la interpretación vinculante de la Constitución.

Paradójicamente, los mismos argumentos utilizados para encumbrar a la Corte en una nueva posición, comenzaron a emplearse respecto al TEPJF, y éste, desde el inicio de su andadura institucional se encargó de promoverse como un TC especializado en materia electoral, produciendo una narrativa que, a la distancia, parecería desvelar el funcionamiento de dos TC dentro del sistema jurídico mexicano, en detrimento de la imagen que la SCJN ha buscado consolidar hacia el exterior.

En 1999 se aprobó una nueva reforma que buscó reafirmar el sentido de las anteriores, otorgando independencia técnica, de gestión y resolutive al CJF, y con medidas adicionales

²⁶Tomamos esta connotación de Crisafulli, Vezio, “Le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive”, *Rivista di Diritto Processuale*, Padua, 1966, núm. 2, p. 210.

²⁷Reforma publicada en el *DOF* el 22 de agosto de 1996. Sobre el particular, Astudillo, César, *Estudios electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 86 y ss.

para mitigar la sobrecarga de asuntos a que estaba sometida la SCJN. De ahí que en su afán de acelerar la conversión de la SCJN en un TC se dispusieron medidas para alejarla de los asuntos de legalidad y depositarlos en manos de los TCC, dando definitividad a sus resoluciones (fracción IX del artículo 107 constitucional). De esta manera, se sentaron las bases constitucionales, legales y reglamentarias para auspiciar la “mutación de nuestra Suprema Corte de Justicia en una Suprema Corte Constitucional, pero dejándole todavía algunas funciones de casación”.²⁸

Es en este mismo contexto donde cobra relevancia el alcance de la reforma constitucional en *materia de amparo* de 2011,²⁹ la cual, desde el dictamen de origen se concibió como una “reforma integral” al instrumento de control constitucional más representativo del orden jurídico mexicano. La magnitud de los cambios realizados y su intrínseca vinculación con la reforma en derechos humanos, llevaron a sostener que más que una nueva reforma nos encontrábamos frente a un *nuevo* proceso constitucional para la garantía de los derechos fundamentales.³⁰

Significativo es advertir que la reforma se orientó a perseguir la misma finalidad que las anteriores, manteniendo la narrativa construida desde 1994: “fortalecer y perfeccionar al Poder Judicial de la Federación y consolidar a la Corte como tribunal constitucional, permitiéndole concentrarse en asuntos que revisten la mayor importancia y trascendencia constitucional”; en esta ocasión destacó, sin embargo, el énfasis que se puso en que para lograr ese cometido era igualmente indispensable “pasar por el fortalecimiento de los tribunales colegiados de circuito”, y reconocer a sus integrantes, “como conformadores efectivos de los criterios de interpretación de la legalidad”.³¹

²⁸Reforma publicada en el *DOF* el 11 de junio de 1999. Véase Corzo Sosa, Edgar, “Es la Suprema Corte de Justicia de México un...”, *cit.*, p. 21.

²⁹Publicada en el *DOF* el 6 de junio de 2011.

³⁰En este sentido, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Disposiciones fundamentales”, en Cossío Díaz, José Ramón *et al.* (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, p. 48; Corzo Sosa, Edgar, *Nueva Ley de Amparo 2013*, México, Tirant Lo Blanch, 2013, p. 11.

³¹El dictamen señaló que no estamos ante modificaciones aisladas, sino frente a cambios que se agrupan en una “línea continua y sistemática de modificaciones” guiadas bajo las mismas ideas fundamentales. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado de la República, del 7 de diciembre de 2009, p. 19.

La reforma abordó aspectos que, analizados en perspectiva, tocaron temas esenciales, como la pretensión de incidir en la tutela eficaz de los derechos fundamentales, de elevar la autoridad de los pronunciamientos de la SCJN, dotar de mayor eficacia al principal instrumento procesal de tutela de los derechos, y dar pasos adicionales para que los amparos elevados a su conocimiento fueren aquellos que entrañaran cuestiones de exclusiva constitucionalidad.³²

Para fortalecer integralmente al proceso constitucional de amparo, su emblemático *contenido subjetivo* vinculado a la tutela de derechos fundamentales, bajo un ámbito de protección limitado por sus efectos *inter partes*, fue adicionado con elementos orientados al ensanchamiento de su *contenido objetivo*, buscando la tutela del bloque de constitucionalidad y de la regularidad del ordenamiento, con una mayor protección a los intereses, fines, principios y valores que enarbola. De esta manera, se buscaba que a través de casos individuales madurara una interpretación reiterada sobre la inconstitucionalidad de disposiciones generales, lo cual, unido a la transformación del alcance protector del amparo, ofreciera la posibilidad de alcanzar efectos *erga omnes* vía un procedimiento oficioso y paralelo denominado “declaración general de inconstitucionalidad”.³³

Este cambio de orientación se acompañó de la definición del tipo de amparos que deberían ser del conocimiento de la SCJN, misma que continuó bajo las líneas evolutivas trazadas desde el ajuste inicial de 1987. Así, con una nueva redacción se determinó que la SCJN conocerá de los amparos indirectos en revisión siempre que se cumpla el criterio *material* de que una vez realizada la inspección de los vicios en las normas generales impugnadas, subsista el tema de constitucionalidad, y de aquellos amparos directos que aparte de satisfacer dicho criterio se enderecen contra sentencias que declararen la constitucionalidad

³²La ampliación del alcance del amparo había sido sugerida por académicos y por algunos ministros. Así, Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 28 y ss.; Sánchez-Cordero de García Villegas, Olga, *Magistratura constitucional en México: elementos de juicio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 178 y ss.; Cossío Díaz, José Ramón, “Análisis de la propuesta de una nueva Ley de Amparo”, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 420 y ss.

³³Algunas características de los procesos de contenido subjetivo, en contraposición a los de contenido objetivo, se encuentran en Astudillo, César, “Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad: perfiles procesales”, en Astudillo, César y Carbonell, Miguel (comps.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 14 y ss.

de normas generales, establezcan la interpretación directa de algún precepto constitucional, de los derechos del bloque, u omitan decidir sobre ellas si fueron originalmente planteadas, siempre que, bajo la perspectiva de la SCJN, coadyuven a fijar un criterio de importancia y trascendencia. Con el propósito de delimitar aún más el campo de intervención de la Corte se subrayó que la materia del recurso debería limitarse a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.³⁴

El régimen de la jurisprudencia también se modificó en la intención de acentuar la relevancia de la jurisprudencia constitucional, distinguirla de aquella que se conforma a partir de la interpretación de normas generales, y ensamblar nuevos parámetros de certidumbre hacia el ordenamiento derivado de las crecientes facultades interpretativas reconocidas a quienes ejercen la función judicial de un número de órganos jurisdiccionales que ha crecido exponencialmente.³⁵

Para mantener la unidad interpretativa de los criterios que se generan dentro de los circuitos judiciales federales, la reforma estableció que el CJF, mediante AG, establecería órganos de intermediación entre los TCC y la SCJN, que desde el texto constitucional se denominaron *Plenos de Circuito*.³⁶

El énfasis que en 2011 se puso sobre la protección de los derechos humanos, pareció cerrar, 16 años después de 1995, el debate en relación al espacio de actuación de la SCJN en su calidad de TC, derivado de que la integral renovación del proceso constitucional de amparo, de la mano de la previa introducción de la AI y la reestructuración de las controversias había definido enteramente el orden competencial a su cargo, completando el cuadro de defensa de los derechos, de la ley, la división de poderes y el sistema competencial.³⁷

La reforma constitucional de 2014 estipuló que la SCJN, de oficio o a petición fundada de los TCC, el fiscal general de la República, o el Ejecutivo Federal, podría conocer de los amparos directos e indirectos en revisión asociados a un “interés y trascendencia que así lo ameriten”, permitiendo igualmente que estas mismas instancias, así como los juzgados de

³⁴ Artículo 107, fracciones VIII y IX de la CM y 96 de la LA.

³⁵ En torno al crecimiento de órganos jurisdiccionales en el ámbito federal y estatal, acúdase a Cossío Díaz, José Ramón, *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 87 y ss.

³⁶ Corzo Sosa, Edgar, *Nueva Ley de...*, cit., p. 40.

³⁷ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de...*, cit.

distrito, las partes y las propias salas de la SCJN denunciaran las CT ante el Pleno.³⁸ La reforma constitucional de 2017, por su parte, amplió el ámbito de protección del juicio de amparo directo, al disponer su procedencia frente a las sentencias definitivas y laudos de los tribunales laborales locales y federales.³⁹

En otro orden de ideas, el lustro posterior a la entrada en vigor de la reforma de 1995 que confirió una *nueva identidad* a la SCJN se caracterizó igualmente por impulsar un *proceso de implementación interno* en el que se dispuso de un importante ámbito de decisión colegial para que la propia SCJN procediera a acomodar su dinámica y alinear su funcionamiento en la ruta de consolidar su vocación de TC.

Ello es así, no sólo porque la propia dinámica de los TC de derivación kelseniana ha evolucionado en ese sentido, por su específica condición de órganos constitucionales autónomos, sino porque le fueron conferidos los instrumentos necesarios para ese propósito. Debemos recordar que la reforma de 1994 incidió nuevamente en el artículo 94 constitucional, facultando a la SCJN para que a partir de la propia visión de su función, sus competencias y prioridades, procediera a delimitar su ámbito de actuación institucional mediante la expedición de AG que la apoyaran a lograr una mejor distribución de asuntos entre el Pleno y las salas, habilitándola para remitir a los TCC aquellos asuntos en los que ya hubiere establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho y resolución.

Con este respaldo, la SCJN tuvo en sus manos la responsabilidad de dar coherencia práctica a los fines constitucionalmente buscados por las reformas, ordenar su estructura interna y definir la forma de interacción que, en adelante, querría mantener con el resto de la estructura jurisdiccional del propio PJF, en la intención de iniciar la construcción de una narrativa orientada a ponerla en la línea de los TC, y hacer recaer sobre su impulso y su guía el rumbo de acción para acoplarla institucional, competencial, orgánica y funcionalmente al entendimiento que de éstos se tiene en las democracias occidentales.

Amparada en la atribución para expedir AG asignada y ensanchada mediante las sucesivas reformas constitucionales en 1987, 1994, 1999 y 2011, la SCJN comenzó a delinear el espacio de actuación institucional en el que buscaba desenvolverse, a posicionar su *estatus* frente al conjunto de los poderes del Estado, modelar su ámbito de atribuciones y tomar sus

³⁸ Artículo 107, fracciones V, VIII y XIII de la CPEUM. Publicada en el *DOF* el 10 de febrero de 2014.

³⁹ Artículo 107, fracción V, inciso *d*, de la CPEUM. Publicada en el *DOF* el 24 de febrero de 2017.

embrionarias decisiones para el óptimo desempeño de sus funciones.⁴⁰

La “autonomía normativa” que le fue otorgada significó el reconocimiento de una importante parcela de autoorganización sin interferencias externas en su favor, como sucede con los TC en perspectiva comparada, dotándola de la capacidad para emitir AG con disposiciones delimitadoras de su competencia y normas orientadas a complementar sus procesos constitucionales, así como reglamentos, reglas de organización, directrices de funcionamiento y medidas de ordenación de su actividad jurisdiccional.⁴¹

De esta manera, los ministros empezaron a ajustar los contornos de la organización y funcionamiento de la SCJN, para que estuviera en posición de asumir el nuevo *rol institucional* que se le había encomendado, a partir de la concepción que tenían de su propia tarea, y de sus convicciones sobre la función que se les había asignado.⁴² Así, con base en la propia introspección de la función que estaban llamados a asumir, se apoyaron desde entonces en una poderosa herramienta que les dio “facultades constitucionales de política judicial”, para cumplir con los fines constitucionalmente asignados, perfilar los alcances de su competencia, y deshacerse de los asuntos en donde estimaran “innecesaria su intervención”.⁴³

No existen elementos que permitan afirmar que, previo al inicio de su andadura institucional, los ministros de la SCJN designados en 1995 hayan discutido cómo hacer frente

⁴⁰Las cuatro reformas incidieron en el artículo 94 de la CPEUM, así como en la LOPJF, con el objeto de redefinir y ampliar las facultades del Pleno de la SCJN para emitir AG. *Cfr.* Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, *cit.*, pp. 26 y 38 respectivamente.

⁴¹Para la discusión de los alcances de la potestad normativa de las cortes constitucionales, véase, Rodríguez Patrón, Patricia, *La potestad reglamentaria del Tribunal Constitucional*, Madrid, Iustel, 2005. En México, el tema lo ha abordado José Ramón Cossío Díaz, “Las atribuciones legislativas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia”, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución...*, *cit.*, pp. 311 y ss.

⁴²Sobre las nociones de “rol jurídico” en el contexto de la SCJN, acúdase a Pozos Loyo, Andrea y Ríos Figueroa, Julio, “Las transformaciones del rol de la Suprema Corte”, en Castagnola, Andrea y López Noriega, Saúl (eds.), *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 27 y 28.

⁴³La Corte ha señalado que detrás de cada AG expedido por el Pleno, subyacen “razones de política judicial”. Véase tesis 1a. CLXXXVIII/2016 (10a.), REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA CONFIGURACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA EN CADA ACUERDO GENERAL PLENARIO, REFLEJA EL PAPEL QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE DESEMPEÑAR EN CADA ÉPOCA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, julio de 2016, p. 325.

al ejercicio de la nueva función de garantía que se les estaba encomendando a través de su renovada identidad. Por lo mismo, es difícil saber si se preguntaron: ¿cómo ordenar el trabajo interno? ¿Qué órganos debían crearse para atender las nuevas competencias? ¿De qué manera alinear sus estructuras internas hacia los nuevos objetivos? ¿Qué tipo de medidas deberían tomarse para optimizar su funcionamiento? ¿Cómo organizar el trabajo colegiado? ¿Cuál era la mejor manera de deliberar, resolver y proyectar su identidad en sus resoluciones?

Algunas de las respuestas a estas interrogantes ya se encontraban delineadas en la LOPJF, la LA y LR105; sin embargo, correspondía al nuevo colegio de ministros acometer a las definiciones ulteriores y, sobre todo, proyectar sus decisiones en disposiciones de carácter interno.

Llama la atención que en este tránsito nuestro máximo tribunal no haya tomado la decisión de ordenar muchas de estas aristas mediante el apoyo de reglamentos. Lo cierto es que por más de una década prefirió la flexibilidad permitida por los AG a la rigidez de aquellos. A ello se debe que haya sido hasta 2006, once años después de su nueva identidad, cuando emprendió la tarea de aprobar su primer Reglamento Interno, donde recogió algunos de los contenidos de los propios AG orientados a definir el funcionamiento de los órganos con incidencia en la función jurisdiccional y en la vertiente administrativa, sobre todo aquellos que se encontraban mayormente asentados.

Las carencias que evidenció la aplicación de dicha reglamentación, de la mano de las modificaciones administrativas que trajo consigo la renovación en la Presidencia de ese órgano colegiado en 2006, y la exigencia de incorporar mecanismos para el acceso a la información derivada del cambio constitucional de ese mismo año, produjo la creación de un nuevo Reglamento Interior aprobado en 2008, que se caracterizó por mantener una regulación mixta tanto de los órganos jurisdiccionales como de los órganos gubernativos y administrativos de la SCJN.⁴⁴

De esta manera, para subrayar que hacia adelante funcionaria como TC y que era

⁴⁴El Reglamento Interior de la SCJN se emitió en agosto de 2006, y se publicó en el *DOF* el 18 de septiembre de 2006. Fue sustituido por un nuevo Reglamento Interior publicado en el *DOF* el 1o. de abril de 2008; éste ha sido reformado en agosto de 2009, enero de 2012, y finalmente junio de 2013. Nueve años después, el 11 mayo de 2015, expidió su Reglamento Orgánico en Materia de Administración, el cual se publicó en el *DOF* el 15 de mayo de ese año.

importante salvaguardar la memoria del “nuevo orden constitucional” que se construiría bajo la renovada *jurisprudencia constitucional*, la SCJN utilizó sus AG para inaugurar, por ejemplo, la Novena Época dentro de la jurisprudencia del PJJ; años después, con motivo del nuevo paradigma de derechos humanos instaurado por la reforma constitucional de junio de 2011, haría lo mismo para dar paso a la Décima Época judicial.⁴⁵

IV. SEIS MODALIDADES DE ORDENACIÓN INTERNA A PARTIR DE LA INTROSPECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS MINISTROS

1. *Ordenar el trabajo jurisdiccional interno*

Al reformarse el artículo 94 y disponer la reducción del número de ministros, se previó el funcionamiento de la SCJN en dos instancias: el Pleno y las salas. Sin embargo, tanto el número de salas y de ministros que las integrarían se enviaron a la definición de la LOPJF, en donde quedaron instituidas las dos salas con cinco ministros cada una, con las que funciona desde entonces, remarcando también el ámbito competencial de dichos cuerpos colegiados.⁴⁶

En este ámbito incidió el primer AG expedido en febrero de 1995 por la SCJN bajo su nueva *identidad* de TC. El primero de ellos, AG-1/1995, se orientó a “especializar” la competencia de cada una de las salas y “adscribir” a los ministros de su nueva composición a ellas, con excepción del presidente, el cual sólo integra Pleno.⁴⁷ El AG refleja que en ese entonces no hubo un impulso interno para especializar las salas a partir del tipo de control ejercitado, el objeto de la disputa constitucional, el derecho o los derechos en juego o la naturaleza de las disposiciones impugnadas. Más bien se optó por una distribución por materias, con base en las cuatro disciplinas más características dentro del ordenamiento jurídico, como la civil, penal, administrativa y laboral, sin advertir que la nueva noción de constitucionalidad reivindicaba la fuerza jurídica plena de la CPEUM, bajo una capacidad de irradiación y condicionamiento sobre el conjunto de disciplinas jurídicas, y no sobre las más

⁴⁵AG-9/1995; AG-9/2011 y AG-12/2011, respectivamente. Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional”, *10 años de la Novena Época*, México, SCJN, 2005, p. 10.

⁴⁶Artículos 10, 14 y 21 de la LOPJF.

⁴⁷Todos los AG citados se encuentran disponibles en: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/acuerdos-generales-plenarios> (fecha de consulta: 1o. de abril de 2020).

representativas.

Tampoco se determinaron los criterios para esa inicial adscripción de los ministros a cada una de las salas. No se sabe si se realizaron en función de la petición de cada ministro o de la compatibilidad de sus conocimientos y experticia en relación con las competencias de las salas. Tuvo que ser el Reglamento Interior de 2008 el que viniera a establecer nuevas reglas sobre el particular, entre las que se previó la rígida adscripción de un nuevo ministro a la sala en la que se hubiere producido una vacante, adicionándose una previsión mucho más acorde que buscaba valorar la experiencia o la especialización de cada ministro.⁴⁸

Los AG siguientes tuvieron un *alcance competencial*, pero con un importante *ingrediente funcional*, ya que se ocuparon de definir el ámbito de actuación de las tres instancias de decisión de la SCJN, determinando la competencia por materia de las salas, la distribución de asuntos entre ellas, así como la manera de descargar los asuntos del Pleno en ellas cuando no se les considerara de “interés excepcional”.⁴⁹ Enseguida, en una lógica similar, definió el mecanismo de envío de asuntos de su competencia en Pleno y en salas hacia los TCC, principalmente cuando existiera jurisprudencia de la Corte sobre la materia de las controversias, o cuando se impugnaran normas de una específica naturaleza.⁵⁰

A partir de la experiencia del primer lustro de funcionamiento, y como consecuencia del incesante incremento de los asuntos recibidos, que entre 1995 y el año 2000 prácticamente se duplicaron, se aprobó el AG-5/2001, mediante el cual la SCJN buscó racionalizar las directrices para determinar los asuntos que conservaría bajo su conocimiento, y aquellos en los que requeriría la solidaria colaboración de otros órganos del PJJ.⁵¹ De dicho acuerdo emanó con mayor claridad la forma en que pretendía delimitar su *competencia originaria* en Pleno, los lineamientos para la *distribución* de asuntos hacia las salas, las directrices para su

⁴⁸Artículos 38, 39 y 40 del Reglamento Interior.

⁴⁹AG 2/1995; 4/1995; AG-7/1995, 1/1997; 4/2000; 9/2000; 2/2001; 4/2002; 6/2003; 5/2007; y 6/2007.

⁵⁰AG 3/1995, 8/1995; 2/1997; 6/1999; 1/2000; 4/2001; 11/2005; 14/2005; 3/2006; 4/2006; 7/2006; 12/2007; 17/2007; 21/2007; 23/2007; y 24/2007.

⁵¹Entre 1995 y 2000, el número de asunto totales ingresados a la SCJN pasó de 2,478 a 5,363. Por lo que respecta a este AG-5/2001, logró mantener su vigencia a través de múltiples reformas en 2003, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2015, a través de lo que la Corte denomina “instrumentos normativos”, para irlo adecuando a distintos supuestos y exigencias. Véase Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, cit., pp. 41 y 55, respectivamente.

delegación a los TCC, y las bases para *reasumir*, en Pleno o en salas, los asuntos de dicha competencia originaria, y también, las premisas para la *atracción* de asuntos cuando alguno de los ministros lo solicitara.⁵²

Más de una década después, con motivo de las reformas constitucionales de 2011, este acuerdo fue derogado y en su lugar se aprobó el AG-5/2013, en el que la SCJN expuso una visión más acabada de los asuntos que querría mantener bajo el conocimiento del Pleno, definiendo las directrices bajo las cuales procedería la remisión del resto a sus instancias internas y a los TCC, estableciendo por vez primera las premisas para enviar la resolución de CC a las salas cuando no se impugnaran normas generales o éstas debieran de sobreseerse, y las AI cuando las mismas deban de sobreseerse y cuando se estime que los recursos interpuestos en ellas no requieran el conocimiento del pleno.⁵³ La salas deberían conocer también de los amparos en revisión, siempre que no se impugnara la constitucionalidad de tratados internacionales y leyes federales, no revistieran un interés excepcional o no se estimare que debieran remitirse a los TCC.⁵⁴

Visto en retrospectiva, una de las dinámicas que caracterizan este ciclo de 25 años desde la conversión de la SCJN en un TC, es la permanente delegación de asuntos de su competencia originaria a los TCC, sobre todo cuando las salas hubieren fijado tesis con los criterios que deben prevalecer sobre la constitucionalidad de determinadas disposiciones, y por tanto, solamente corresponda a éstos abocarse a aplicarlos a los asuntos de su conocimiento.⁵⁵

No ha sido fácil, en consecuencia, lograr un acuerdo de consenso al interior de la SCJN, ni en Pleno o en salas, vía jurisprudencial o reglamentaria, para determinar las características esenciales para que los amparos de auténtico talante constitucional y de una incontestable relevancia superlativa permanezcan bajo el conocimiento de la SCJN, ya que han sido

⁵² *Cf.* Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional...*, cit., p. 144.

⁵³ Para ello se apoyó en la tesis jurisprudencial 2a./J. 151/2007, en donde la SCJN había determinado que las salas tendrían competencia para resolver las CC, incluso en el fondo, siempre que no existiere un problema vinculado a la constitucionalidad de una norma general y que tratara de conflictos concernientes a los municipios.

⁵⁴ La aprobación de este AG hizo necesario definir la competencia delegada del resto de órganos jurisdiccionales del PJF para el conocimiento, por ejemplo, de los incidentes de inejecución de las sentencias de amparo. Véase AG-10/2013.

⁵⁵ Como ejemplo de ello se encuentra el AG-3/2017, y los distintos instrumentos normativos que han modificado el AG-5/2013.

incontables las ocasiones en que a través de AG ha buscado incidir directa o indirectamente en dicha definición, sin haberlo logrado plenamente hasta ahora.⁵⁶

2. *Crear instancias nuevas*

Llama la atención que, dentro de los primeros años del funcionamiento de la SCJN como TC, no se haya generado ningún cambio estructural profundo para acomodar la nueva forma de asumir sus renovadas competencias, ni crear nuevas instancias internas de apoyo jurisdiccional para el trámite y la proyección de los asuntos que continuaban ingresando, sobre todo si se observa que en los años posteriores a 1995 la interposición de AI y CC comenzó su escalada ascendente.⁵⁷

Tuvo que ser la reacción al rezago judicial que comenzaba a acumularse y la exigencia de que la SCJN concentrara su atención en los contenciosos propios de su nueva identidad, lo que obligó a definir una estrategia para que nuestro máximo tribunal llegará a fin de siglo sin atraso. Entre las medidas orientadas a acelerar la resolución de asuntos en Pleno y en salas, se instituyó un área interna: la Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, dependiente de la Subsecretaría General de Acuerdos, a la que se encomendó agilizar la tramitación de dichos procesos constitucionales, coadyuvando en la elaboración de los respectivos proyectos de resolución.⁵⁸

Esta decisión patentiza que en lugar de acometer al fortalecimiento de las ponencias de los ministros para que conocieran integralmente los casos, desde su instrucción hasta su resolución, en el entendido que ambos procesos configuraban el núcleo esencial de su nueva identidad, se optó por una salida momentánea para que una Unidad con más proximidad a los órganos de apoyo a la función jurisdiccional que a los ministros, coadyuvara con las ponencias en esa labor, para que estas se centraran más bien en el caudal de amparos y otros recursos, en beneficio del rezago judicial.

Así, lo que en ese entonces fue una decisión transitoria y probablemente justificada,

⁵⁶AG-3/1995, AG-8/1995; AG-2/1997; AG-5/1999; AG-6/1999; AG-1/2000; AG-10/2000; AG-4/2001; AG-5/2001; AG-11/2005; AG-14/2005; AG-3/2006; AG-4/2006; AG-7/2006; AG-12/2007; AG-17/2007; AG-21/2007; AG-23/2007; AG-24/2007; AG-5/2013; AG-9/2015; AG-3/2017.

⁵⁷Entre 1995 y 1998, a la SCJN habían ingresado 139 CC y 35 AI. Véase Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, cit., p. 57.

⁵⁸AG-2/1998 y AG-9/1999, respectivamente.

comenzó a instalar una peculiar dinámica funcional que se fue asentando hasta conformar una estructura permanente que propició que entre 1996 y 2005 la Unidad haya instruido las 944 AI y CC que ingresaron en ese periodo, y una vez decretado el cierre, haya proyectado el 80% de las sentencias, lo que sugiere que únicamente remitió el 20% a las SEC de los ministros para que se enfocaran en los proyectos de resolución.⁵⁹ Los amparos y las demás competencias *accesorias* y *residuales* de la SCJN, en cambio, siguieron una ruta distinta, ya que desde el principio estuvieron integralmente bajo el conocimiento de los propios ministros.⁶⁰ Una mecánica organizativa que no tiene parangón en el derecho comparado.

Ante el paulatino incremento de AI, en virtud de su apertura al ámbito electoral, el AG-1/2001 buscó racionalizar y dar celeridad a la tramitación de ambos medios de control; no obstante, la relevancia de esta función hizo que en 2005, esto es, 10 años después de la reforma de 1995, la entonces Unidad se erigiera en una Sección, otorgando mayores atribuciones al titular de la Subsecretaría General de Acuerdos para su coordinación, pero ordenando también la incorporación de los secretarios de estudio y cuenta a las ponencias de los ministros, lo cual parecía el inicio de la devolución integral de la instrucción y proyección a estos cuerpos de apoyo jurisdiccional, sin que en ese entonces ni hasta el momento se haya concluido ese objetivo.⁶¹

Lo que sí ocurrió con dicho AG, sin embargo, fue la normalización de la práctica que bifurca la instrucción y la proyección en materia de AI y CC, y que no parece del todo consecuente con los principios de concentración, contradicción e inmediación que hoy ha desarrollado el derecho procesal constitucional.

Desde su conversión funcional, la organización interna de la SCJN fue progresivamente

⁵⁹Si bien la Unidad se creó formalmente en 1998, Cortez y Saavedra sostienen que ésta comenzó a operar “por vías de hecho” desde 1996. *Cfr.* Cortez, Josafat y Saavedra, Camilo, “La sentencia es de quien la trabaja. Estructura organizacional y justicia constitucional en México (1996-2005)”, manuscrito, p. 17.

⁶⁰En la *competencia accesoria* de la SCJN se ubican las inejecuciones de sentencias, recursos de reclamación, queja e inconformidad, contradicciones de tesis y facultades de atracción que, de manera satelital, se desarrollan al interior de los procesos constitucionales que conforman el *núcleo esencial* de su competencia. La *competencia residual* de la SCJN se compone con aquellas reminiscencias competenciales de su anterior identidad y que, según los informes de la SCJN, se integran con más de 70 rubros. *Cfr.* Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, *cit.*, pp. 58 y ss.

⁶¹AG-7/2005.

adecuándose a las exigencias de su nueva faceta institucional mediante la especificación de las atribuciones y el funcionamiento de sus secretarías y subsecretarías de acuerdos, la creación e integración de comités de carácter consultivo en apoyo a la Presidencia, a los que se agregó la configuración de órganos de apoyo, comisiones, unidades de gestión, comités, institutos y centros de estudios en apoyo de la labor del alto tribunal y de su Presidencia.⁶²

En el ámbito administrativo se observó una dinámica parecida, pues inicialmente a través de AG, y enseguida mediante AGA emitidos por la Presidencia de la SCJN, se fue definiendo paulatinamente la estructura, el catálogo de puestos, así como las atribuciones de los órganos internos de la SCJN, lo cual era muy necesario dada su creciente dimensión burocrática, la cual no tuvo parangón en sus inicios, ni la tiene ahora mismo, si analizamos la estructura y el volumen de trabajadores que tienen los TC en perspectiva comparada.⁶³ Este instrumento se utilizó igualmente, sobre todo a partir de 2013, para crear comisiones y unidades, ordenar reestructuras, así como para alinear su organización interna a las exigencias de la transparencia y el acceso a la información.⁶⁴

Una vez que dicha estructura maduró y se consolidó, se requirió la implementación de un nuevo modelo de organización interno a través de un instrumento que tuviera una mayor capacidad de estabilidad y permanencia. De esta manera, en mayo de 2015, esto es, 20 años después de la reforma, la SCJN expidió su Reglamento Orgánico en Materia de Administración, perfilando con mayor puntualidad la separación entre los órganos plenamente jurisdiccionales y los órganos de apoyo a la función jurisdiccional, respecto de los órganos de gobierno y administración y sus respectivas instancias de apoyo.⁶⁵

⁶²AG-2/1996; AG-2/1999; AG-2/2003; AG-1/2006; AG-7/2005; AG-11/2006; AG-01/2007; AG-16/2007; AG-19/2014, respectivamente.

⁶³AG-4/2005; AG-19/2007; AG-10/2009; AG-13/2008, respectivamente.

⁶⁴AGA-1/2013; AGA-11/2013; AGA-1/2015; AGA-3/2015; AGA-4/2015; AGA-1/2017, respectivamente.

⁶⁵Desde la reforma de 2013, el Reglamento Interior se orientó a regular lo concerniente a la función jurisdiccional mediante la organización, facultades y funcionamiento del Pleno, los ministros, las salas, los presidentes de las salas y la Comisión de Receso, la Secretaría General de Acuerdos, la Subsecretaría General de Acuerdos, la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, el Centro de Estudios Constitucionales, el Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes y la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Dos años después, el Reglamento Orgánico de 2015 asumió lo relativo a los órganos de apoyo de la Presidencia, entre los que se encuentran los Comités de Ministros, órganos administrativos, Oficialía Mayor, Contraloría y la Secretaría Jurídica de la Presidencia, todos ellos con

En función de lo anterior, es evidente que la SCJN ha llevado hasta sus últimas consecuencias la habilitación constitucional que le da la oportunidad de delimitar por sí misma, a través de su *praxis*, con base en sus *necesidades* y bajo una posición de plena independencia, el alcance del sistema competencial que constitucionalmente tiene atribuido, y de acomodar sus estructuras internas, jurisdiccionales y administrativas, así como sus mecánicas de funcionamiento, para terminar de perfilar su nueva identidad de TC.

3. *Alinear estructuras internas hacia los nuevos objetivos*

Tal como venía laborando previo a la reforma de 1994, cada uno de los ministros de la SCJN contaba con una ponencia, y con personal jurídico calificado que le ayudaba en el estudio y la tramitación de los asuntos, en la elaboración de los proyectos de resoluciones cuyo turno les había tocado, así como en la dictaminación de aquellos que había instruido otro ponente.

De alguna manera, el cambio de identidad de la SCJN suponía un cambio en el perfil no sólo de los ministros de la SCJN, sino también de su personal de apoyo. Ello requería, en primer lugar, definir si el cuerpo de secretarios de estudio y cuenta tendría la misión de asistir institucionalmente a la SCJN, o a sus ministros en lo individual, para que a partir de esa determinación se volviera a definir el tamaño de las ponencias, el perfil del personal de apoyo, los tipos de secretarios de estudio y cuenta, su número, las funciones que realizarían y, de manera especial, sus mecanismos de reclutamiento, así como todo lo concerniente a su régimen jurídico.

Hasta donde se puede advertir, ello no ocurrió, dando paso a que, en los hechos, cada uno de los ministros haya procedido a gobernar su ponencia, imponiendo las reglas y los perfiles para la selección de su personal, definiendo las cargas laborales, la mecánica de distribución de asuntos, la manera de perfilar el sentido de los proyectos y hasta la forma de dar la cuenta.

El estilo personal de cada ministro quedó patentizado en ello, sin advertir que, en ese

sus órganos de apoyo. Asimismo, la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos; Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial; Unidad General de Enlace con los Poderes Federales; Unidad General de Igualdad de Género, y la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas.

momento, con independencia de sus conocimientos en penal o administrativo, era muy importante integrar a personal especializado en derecho constitucional, derechos humanos, teoría general del proceso, interpretación constitucional y derecho procesal constitucional, y definir, sobre todo, que su función no sería asistir a los ministros sino colaborar con la institución en su conjunto.⁶⁶

Lo que tampoco sucedió, y hasta el momento sigue como una asignatura pendiente, es el inexorable reequilibrio interno entre el tamaño del aparato burocrático y la dimensión de la estructura jurisdiccional de la SCJN. Si bien es cierto nuestro máximo tribunal ha avanzado en la definición de su organización interna y la delimitación de las plazas con que cuenta, lo cierto es que el crecimiento administrativo ha sido imparable, contando hasta diciembre de 2019 con alrededor de 3500 plazas, entre personal de base y de confianza, de las cuales solamente un número reducido de alrededor de 400 de ellas están asignadas al trabajo jurisdiccional —entre secretarios de estudio y cuenta, secretarios y subsecretarios de acuerdos, técnicos operativos y demás—, y únicamente una tercera parte de éstas se desempeña formalmente como secretario de estudio y cuenta.⁶⁷

Ni qué decir tiene, en este contexto, que el incremento de personal ha sido consecuente con la multiplicación de órganos internos, entre direcciones, unidades y demás, que se encuentran vinculadas orgánicamente a la SCJN, pero que en realidad están orientadas a gestionar temas que no impactan solamente sobre ésta, sino sobre el conjunto del PJE, lo cual demuestra una vez más la disfuncionalidad derivada de su doble vocación, como tribunal supremo y TC al mismo tiempo.

4. *Medidas para optimizar su funcionamiento*

La exigencia de *optimizar* su funcionamiento condujo a la SCJN a dar los primeros pasos para adecuar su actividad a las dinámicas de actuación de los tribunales constitucionales y reforzar la autoridad de sus pronunciamientos.

⁶⁶ Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, cit., pp. 123 y 124.

⁶⁷ AG-8/2005; AG-16/2005; AG-15/2006; AG-19/2007; AG-5/2008. Información tomada de: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/fraccion-x> (consultada el 01 de abril de 2020). Sobre el tema, acúdase a Pou, Francisca, “Cambio constitucional y la arquitectura institucional de la Suprema Corte”, en Castagnola, Andrea y López Noriega, Saúl, (eds.), *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática...*, cit., pp. 86 y 87.

En un principio, la renovada apertura de la fuerza vinculante *erga omnes* de sus pronunciamientos en el ejercicio de AI y CC, condujo a aprobar un AG para determinar los efectos de las consideraciones jurídicas de dichas sentencias. Casi una década más tarde regresaría a este tema, para estipular la forma de publicar las sentencias en ejercicio de estas competencias.⁶⁸

El interés excepcional y el impacto que podrían generar determinados asuntos en el ordenamiento jurídico y en la sociedad, algo característico de las controversias que forman parte del *núcleo esencial* de sus competencias, condujo a establecer reglas específicas para que los ministros pudieran proceder a su análisis, discusión y aprobación, estableciendo, además, las formalidades para la difusión de sus pronunciamientos definitivos.⁶⁹

Unos años más tarde, la complejidad de los asuntos que comenzaron a llegar a su conocimiento, impulsó la apertura de las opiniones especializadas, abriendo la puerta para que los ministros pudieran allegarse toda la información técnica que requirieran para sustentar científicamente ciertas decisiones.⁷⁰ Asimismo, derivado del interés público que subyace a los conflictos atendidos en la SCJN, ésta se vio en la necesidad de detallar lineamientos para la celebración de audiencias con los representantes e interesados en asuntos de gran relevancia, interés y trascendencia nacional, para que las mismas se realizaran de manera programada y pública.

No obstante, lo que inicialmente parecía una buena práctica para la presentación directa de argumentos ante el Pleno, y para que el colegio de ministros conocieran de viva voz los pormenores del caso, se diluiría rápidamente después de haberse utilizado en muy pocos casos, hasta caer en desuso, originando la embrionaria gestación de una práctica nada habitual en los TC, en donde las audiencias públicas cedieron el paso al *lobby judicial* a través de audiencias de carácter privado entre los ministros y las partes del proceso o sus abogados.⁷¹

Asimismo, la manera de asumir las cargas jurisdiccionales producto de su nueva faceta

⁶⁸AG-4/1996; AG-6/2005, respectivamente.

⁶⁹AG-6/2000.

⁷⁰AG-10/2007 y AG-2/2008, respectivamente.

⁷¹Véase Tortolero Cervantes, Francisco, “El fin del lobby judicial: una crítica (concurrente) a Magaloni y Elizondo respecto de los «alegatos de oreja»”, en Guerrero Galván, Luis René y Pelayo y Möller, Carlos María (*coords.*), *100 años de la Constitución mexicana. De las garantías individuales a los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 445 y ss.

condujo a expedir un AG en el que se determinó la mecánica de distribución de los asuntos que correspondían al Pleno y a las Salas, con el propósito de garantizar un reparto equilibrado. De hecho, desde su reconversión en 1995, la SCJN tomó decisiones para apresurar el reparto de los amparos que estaban pendientes, y para tomar conocimiento de los que empezaban a llegar bajo su nueva identidad. Unos años más tarde precisaría de mejor forma la manera de distribuir los asuntos del Pleno y de las salas entre sus respectivos ministros.⁷²

En aquel momento y así permaneció en adelante, dicha distribución siguió el orden del decanato de los ministros, es decir, el riguroso orden en el que habían sido designados, dejando un pequeño resquicio para realizar el envío de asuntos mediante un sistema distinto.⁷³

El renovado alcance protector del juicio de amparo, derivado de la reforma constitucional de 2011, auguraba un aumento significativo de asuntos que reclamaran la intervención directa de la SCJN, aunque en previsión de ello se incluyeron reglas más estrictas sobre la procedencia de las revisiones. Sin embargo, entre 2012 y 2014, la escalada de amparos no cesó, y el efecto delegatorio a los TCC tampoco se advirtió, generando una sobrecarga de trabajo que impidió la promoción de cambios funcionales al interior de nuestro máximo tribunal.⁷⁴ Lo anterior continuó obligando a la SCJN a definir nuevos criterios sobre la naturaleza de los amparos que podrían escalar a su conocimiento, mediante un *estándar* de admisibilidad aún más rígido que contribuyera a aplanar la curva ascendente de su crecimiento, y a desahogar la enorme carga laboral que la aquejaba por el inusitado volumen de asuntos que este proceso constitucional le seguía representando.⁷⁵

En el contexto de esta reforma fue necesario expedir las reglas para la atención prioritaria de AI y CC, así como de amparos, incluidos los recursos o procedimientos derivados de dichos procesos; asimismo, la SCJN fijó anticipadamente el procedimiento para la declaratoria general

⁷²AG-2/1995 y AG-1/1996.

⁷³AG-1/1998, AG-7/2003; AG-2/2005, AG-8/2006; 9/2006; y AG-14/2008 respectivamente. El turno de expedientes fue regulado en el Capítulo IV del Título Tercero del Reglamento Interno de 2008.

⁷⁴Los amparos directos en revisión pasaron de 3,951 en 2012, a 4,572 en 2013 y a 6,161 en 2014, mientras que los indirectos en revisión pasaron de 7,009, a 7,473 y 7,790 en esos mismos años. Véase Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, cit., p. 57.

⁷⁵Del total de asuntos que de 1995 a 2017 ingresaron a la SCJN, el 97.39% fueron amparos y medios de impugnación, contradicciones y facultades asociadas a ellos, mientras que el 2.61% restante fueron acciones y controversias constitucionales. *Idem*, p. 76.

de inconstitucionalidad, en un momento previo a que ésta fuera regulada por la nueva Ley de Amparo.⁷⁶

A partir de 2013 detonó un relevante impulso orientado a cambiar el funcionamiento tradicional de la SCJN mediante la incorporación de los avances de la tecnología, principalmente con la firma electrónica prevista por la nueva Ley de Amparo, y con la estructuración del expediente electrónico; de esta manera, se estableció un mecanismo de comunicación electrónico que alterna con el presencial y documental que ha estado vigente por siglos, y que por sus propias características tenderá a desplazarlo en breve tiempo. Un nuevo AG conjunto con el CJF reguló los servicios tecnológicos vinculados a la tramitación electrónica de los juicios de amparo en todos los órganos del PJJF.⁷⁷

Finalmente, apoyado en este tipo de acuerdos, nuestro máximo tribunal ha establecido las reglas para la publicidad de aquellos proyectos de sentencias que versen sobre la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general, los amparos colectivos, así como las directrices para la elaboración, envío y publicación de tesis al *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, y para la publicación y difusión del mismo, la cual, a partir de 2019, es exclusivamente electrónica.⁷⁸

5. Organizar el trabajo colegiado

Desde su diseño institucional de 1824, la SCJN ha sido siempre una institución colegiada. Sin embargo, la reducción de los integrantes del Pleno en la reforma de 1994 patentizó la necesidad de estructurar el trabajo interno de una forma diferente, para atender el trámite de los asuntos derivados del *núcleo esencial y accesorio* de su competencia.

En aquel año inicial, la SCJN definió mediante el AG-6/1995 los días de la semana y las horas en las que convocaría a sus sesiones plenarios, dentro de los dos periodos anuales de sesiones, reglamentando así lo dispuesto en la LOPJJF. Inicialmente se reservó tres días de la semana, lo cual condujo a reservar un día, los miércoles, para las sesiones de Sala, apartando los viernes para desahogar las agendas personales de los ministros.⁷⁹

⁷⁶AG-16/2013; AG-11/2011; AG-15/2013

⁷⁷AGA-1/2013; AG Conjunto de la SCJN, TEPJJF, CJF -AGC- 1/2013; AGC-1/2015, respectivamente.

⁷⁸AG-7/2016; AG-20/2013; AG-16/2019; AG-17/2019.

⁷⁹AG-3/1997.

No obstante, el carácter bifronte que preservó como tribunal supremo y TC condujo a mantener una pesada carga laboral derivada de la preservación de las competencias residuales de su identidad previa. Esta doble dimensión imponía ordenar el trabajo interno de tal modo que permitiera acentuar la nueva vertiente que se buscaba asentar, en el entendido que, si bien la promoción de AI y CC estaba comenzando, los amparos traían una dinámica ascendente que exigía una atención particular para que, en el mediano plazo, no se deslizara en una escalada que derivara en un nuevo rezago judicial que colapsara el desenvolvimiento de la SCJN.⁸⁰

En virtud de que al inicio de 1995 existía un importante número de asuntos acumulados de los años anteriores, a los cuales se empezaron a sumar los de su nueva identidad, el AG-2/1995 estableció reglas de reparto para ambos casos. Enfatizó que los amparos pendientes de resolución se distribuirían equitativamente y conforme al riguroso orden progresivo de los expedientes entre las 10 ponencias, exceptuando la del presidente, y que los asuntos de nuevo ingreso serían turnados de conformidad con la competencia específica del Pleno y de las salas, procurando que las cargas de trabajo estuvieran equilibradas.

Para asegurar que los proyectos de sentencia se listaran sin retrasos que llevaran al incumplimiento de los plazos legales, el AG-2/2003 creó un Comité encargado de la programación y agilización de los asuntos, el cual cumplió con su papel, aunque al final no consiguió introducir mayor agilidad al despacho de los asuntos.

Acaso por ello, trece años después la SCJN se vio en la necesidad de tomar una salida alternativa que dejó de acentuar el trámite y volteó hacia el proceso deliberativo introduciendo reglas mucho más rígidas para el debate de los casos por el tribunal en pleno, limitando el número y reduciendo la duración de las intervenciones de los ministros. Así, el nuevo Reglamento de debates de 2015 impactó en la calidad de la deliberación colegiada en beneficio de un desempeño más eficaz en el desahogo de las cargas jurisdiccionales.⁸¹

Por su parte, las normas que gobiernan el funcionamiento de la SCJN previeron que la actividad instructora iniciara y concluyera de forma individual, correspondiendo al ministro

⁸⁰Durante 1995 ingresaron a la SCJN, 19 CC, 1 AI, 552 amparos directos en revisión y 1,202, amparos en revisión. Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, cit., p. 57.

⁸¹*Reglamento de debates del Tribunal Pleno de la SCJN*, aprobado el 10 de octubre de 2015.

ponente el agotamiento de esta en sus diferentes etapas y trámites procesales, desde proveer sobre la admisión hasta formular el respectivo proyecto de resolución.⁸²

Sin embargo, la especificidad en la tramitación de AI y CC hizo que hacia 1996 se delegara esa labor en una nueva Unidad creada al efecto, a la que se le otorgaron atribuciones para coadyuvar con el ministro presidente o el ministro instructor en el trámite y, en muchas ocasiones en la elaboración de los proyectos de resolución correspondientes. Esta dinámica impactó desde entonces el trabajo interno de la SCJN, ya que las AI y CC basaron su trámite en el trabajo de la Unidad —luego Sección— respectiva, dejando el proyecto de resolución en manos de las ponencias, mientras que los amparos, por su parte, sí permanecieron bajo la entera conducción del ministro instructor con apoyo de su ponencia.

No deja de llamar la atención que mediante decisiones internas se haya auspiciado la inexistencia de un trabajo colectivo previo que coadyudara a construir el sentido de una resolución una vez que el ministro ponente hubiere recabado el sentir inicial de sus pares, y que, en cambio se haya bregado sobre una ruta contraria al sentido de colegialidad, en virtud de que los ministros se enteraban del sentido del fallo y de los argumentos que lo acompañaban hasta que el proyecto era circulado, o, incluso, hasta la sesión pública donde se deliberaría.

No puede sino afirmarse que dejaron de implantarse los incentivos internos para promover una vida colegial robusta, en la que cada asunto del Pleno o de las salas pudiera ser canalizado al ponente no sobre bases aleatorias, sino a partir de la especialización de los ministros o, incluso, de su posición respecto del propio caso, y en donde la problemática asociada al mismo se analizara a partir de sesiones o discusiones privadas con los respectivos ministros, o bien mediante reuniones informales de estos y sus equipos.⁸³

En la lógica de cubrir esos vacíos en el trabajo colegiado, fueron ganando terreno otras dinámicas funcionales que lograron favorecer los intercambios de información y la retroalimentación entre los ministros, principalmente al interior de las salas, por el alto número de asuntos que se listan en cada sesión, arraigándose la circulación de documentos internos

⁸²Véase artículos 62 y 91 de la Ley de Amparo; 19, 20, 25, 26, 27, 65 y 66 de la LR105. También, los acuerdos generales del pleno 2/1998 y 7/2005, respectivamente.

⁸³Mayer-Sierra, Carlos Elizondo y Magaloni, Ana Laura, “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 23, julio-diciembre de 2010, p. 45.

conocidos como “dictámenes” y “contradictámenes”, orientados a expresar la posición inicial de los ministros sobre los proyectos de las demás ponencias y a mostrar sus desacuerdos sobre la argumentación o el sentido de la decisión, otorgando mayores libertades a los secretarios de estudio y cuenta para que se comunicaran entre ellos para los mismos propósitos.

6. *Estructurar la deliberación y decisión de los asuntos, proyectando la nueva identidad asumida*

La nueva LOPJF de 1995 dispuso que la SCJN tendría que deliberar públicamente, en virtud de la relevancia de los asuntos que habría de resolver bajo su nueva faceta, todos los cuales estaban impregnados de un importante matiz político o de un no menos relevante contenido *iusfundamental*.

El legislador dejó de tener en cuenta que si bien el modelo de deliberación *abierto y público* se halla preponderantemente en aquellos ámbitos en donde la custodia de la Constitución se deja en manos de los tribunales o cortes supremas, en aquellos sistemas que siguen al modelo europeo de TC, el modelo es, en todos los casos, *cerrado y secreto*.⁸⁴

Es sabido que la exposición de las deliberaciones terminó por exacerbarse a partir de 2006, porque así lo quiso la propia SCJN. En aquel año el Canal Judicial inició sus transmisiones con el propósito de que la SCJN, bajo su nueva identidad, adquiriera una mayor visibilidad pública, transparentara el quehacer jurisdiccional y se acercara a la sociedad, optándose por la transmisión en vivo de las sesiones del Pleno, sin cortes ni ediciones, derivando en lo que Rufino ha llamado el “modelo extremadamente abierto de deliberación pública”.⁸⁵

Si bien la LOPJF previó las sesiones de carácter privado del Pleno, lo cierto es que las circunscribió a atender temas de carácter administrativo, gubernativo, normativo y funcional, impidiendo que se pudieran concebir como el espacio idóneo para que dentro de una calendarización previa a la fecha de resolución de los asuntos, los ministros deliberaran en un espacio reservado, sin restricción de ocasiones ni de tiempo, para intercambiar puntos de vista, expresar sus diferencias, aproximar argumentos y acercar posiciones para que, una vez en

⁸⁴Rufino Do Vale, André, *La deliberación en los tribunales constitucionales*, pról. de Manuel Atienza, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017, pp. 31 y ss.

⁸⁵*Ibidem*, pp. 133 y 134.

sesiones públicas, salieran a socializar una posición institucional mucho más compacta y previamente consensada.⁸⁶

Al alejarse de esta práctica colegiada se favoreció una dinámica en la que los ministros ponentes avanzaban individualmente hasta concretar los proyectos de resolución, circulándolos a sus pares para recoger sus observaciones. En virtud de los nulos contactos previos, dichos proyectos contenían la visión individual de quien los formulaba, por lo que no era extraño que al exponer su sentido los demás ministros se abocarán a expresar su postura también individual respecto de ellos, exteriorizándola regularmente mediante la lectura de un documento preparado con antelación en el que con frecuencia se advertía si se encontraban dispuestos a flexibilizarla o no.

Paradójicamente, la inexistencia de una regulación sobre el particular ha dado mayores libertades a las salas para ordenar su funcionamiento mediante la práctica, fuertemente asentada, de la deliberación privada de los ministros, acompañados de sus respectivos SEC, en cuya sede analizan los casos y pactan el sentido de la resolución, generando que la discusión pública sea más estrecha y se puedan resolver volúmenes importantes de asuntos en cada una.

No obstante, lo que sí hicieron las sesiones públicas televisadas fue patentizar rápidamente los efectos de no haber modificado el perfil de los ministros, ni haber exigido criterios de especialización acordes con la representación del TC que se buscaba impulsar. Inicialmente, porque rigidizó en extremo la deliberación judicial, ya que salir en vivo ante el gran público forzó a los ministros a modular su libertad de expresión, a seleccionar con puntualidad los argumentos a defender y a remarcar la inflexibilidad de un posicionamiento, lo cual distó mucho de promover una discusión robusta en el que las once individualidades buscaran fusionar sus voces para construir argumentos unificados.⁸⁷

Los debates iniciales del Pleno advirtieron también que los ministros compartían una

⁸⁶Las sesiones privadas se regularon en los artículos 6 y 11 de la LOPJF de 1995. El Reglamento Interior de la SCJN en sus artículos 9 y 10 retomó esta regulación en 2008. Mediante el AG-8/2002 la SCJN buscó reivindicar su importancia en el ámbito jurisdiccional al señalar que las sesiones privadas constituyen un “método de trabajo” que no excluye ni suprime la obligación de sesionar públicamente e, incluso, dispuso de la sede alterna para llevar a cabo este tipo de sesiones.

⁸⁷Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, cit., pp. 125 y ss. En un sentido similar, Fix-Fierro, Héctor (coord.), *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 25 y ss.

visión mayoritariamente formalista del ordenamiento, la cual en un inicio no contribuyó a la concepción de la Constitución como norma jurídica; esta visión paulatinamente se fue diversificando hasta expresarse en una diversidad de narrativas constitucionales, frecuentemente discordantes, bajo un pluralismo de ópticas que comenzó a exacerbar las diferencias de opinión respecto al papel que la SCJN debería ejercer en el ordenamiento mexicano, el alcance y la incidencia social de sus pronunciamientos e, incluso, las herramientas interpretativas en las cuales apoyarse para su despliegue argumentativo.⁸⁸

Un contexto como el descrito, en el que habían florecido once visiones no necesariamente coincidentes dentro de una mecánica interna que auspiciaba el trabajo individual de los ministros en el trámite de los asuntos, condujo a que el momento deliberativo se convirtiera en el ámbito para confrontar las posiciones individuales con la perspectiva colegiada, manteniéndose el primado de aquellas y derivando en la normalización de una anómala forma de votación de las resoluciones, la implosión de votos particulares y el reenvío de las resoluciones documentalmente definitivas a un tiempo futuro a través de la práctica del engrose.

No podría ser de otra manera, pues al no compartir el contenido integral de la sentencia, los ministros se sintieron obligados a votar prácticamente cada una de sus partes, tanto los temas procesales de procedencia como las distintas cuestiones de fondo, la entidad de la cuestión de constitucionalidad involucrada y los efectos de los puntos resolutivos, dejando constancia de su particular punto de vista sobre los argumentos, la decisión y las vías alternas de interpretación mediante la formulación de votos particulares en donde han quedado patentizados sus acuerdos, aunque bajo argumentos distintos, o sus desacuerdos, subrayando sus discrepancias con el sentido del fallo.⁸⁹

Todo lo que debió hacerse previamente mediante la construcción colegiada del fallo, paradójicamente tiene que hacerse posteriormente a través de la formulación de un nuevo proyecto de resolución, si el original es rechazado por la mayoría, o bien con el engrose, en cuyo caso un nuevo ministro trata de reconfigurar el sentido de la decisión en una resolución distinta, incorporando los argumentos esenciales plasmados por sus pares dentro del proceso

⁸⁸Sobre el perfil de los ministros y los requisitos exigidos para el encargo, acúdase a Astudillo, César y Estrada Marín, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema...*, cit., pp. 118 y ss.

⁸⁹Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, cit., pp. 130 y ss.

deliberativo, sin que la práctica demuestre que dicho ejercicio es siempre fidedigno. El mundo al revés.⁹⁰

No debe extrañar que en la década transcurrida entre 1995 y 2005, las sentencias, expresión de la autoridad con la que la SCJN habla a los poderes públicos y a la sociedad, se hayan convertido en documentos inteligibles, carentes de congruencia y claridad, resultado del poco tiempo que cada ministro les pudo dedicar, algo que inexorablemente impacta en su “textura deliberativa”⁹¹ y en la fuerza del precedente, dificultando que la voz institucional de la Corte pueda ser apreciada dentro de la pluralidad de posturas discordantes y los votos particulares divergentes y concurrentes.

El escenario aludido representa la culminación de una omisión que con el paso del tiempo terminó también por normalizarse. Nos referimos a la estructura de las sentencias constitucionales. Si bien es cierto que en el tránsito de 1994 la SCJN buscó la manera de tramitar los procesos constitucionales de su competencia y definir los efectos de sus resoluciones, lo cierto es que no se detuvo a analizar las diferencias que distinguen a una sentencia jurisdiccional de una constitucional, y ello condujo a que los requisitos estructurales requeridos por la LA y la LR105 se desarrollaran sobre un modelo de resolución caduco y desfasado.

Tuvo que pasar una década para que se impulsara el primer esfuerzo orientado a consensar la presentación de los proyectos de resolución bajo una estructura más adecuada y con un lenguaje más accesible, el cual, luego de distintos intentos, fracasó, pues el colegio de ministros no pudo acordar siquiera cuáles serían los apartados esenciales de sus sentencias constitucionales, por lo que todos continuaron proyectando bajo el estilo y el formato con el que lo venían haciendo.⁹² En 2007 la Primera Sala, bajo la presidencia del entonces ministro Cossío, presentó un *Manual de redacción judicial* que fue adoptado por algunos de sus

⁹⁰Artículo 17, segundo párrafo de la LOPJF. El engrose se reguló en el artículo 67, del Reglamento Interno de la SCJN de 2008. Véase Pou, “Cambio constitucional y la arquitectura institucional..”, *cit.*, p. 71. La CT 293/2011 es un claro ejemplo de que en ocasiones no existe fidelidad entre lo decidido en el Pleno y el texto del engrose. Dichos materiales se encuentran, para su contraste, en Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 471 y ss.

⁹¹Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte...*, *cit.*, p. 69.

⁹²*Cf.* Cossío Díaz, José Ramón y Lara Chagoyán, Roberto, “En el país de las sentencias institucionales”, *Nexos*, México, junio de 2012, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14832>.

integrantes, pero que no logró la adhesión de la Segunda Sala, con lo cual tampoco pudo escalar hacia el Pleno.

El tema no es menor porque en esencia desvela la inexistencia de un elemental acuerdo en torno a la manera en que la SCJN buscaba justificar su actuación frente a las instancias políticas, la judicatura, el foro, la academia y la ciudadanía, y porque demuestra igualmente la carencia de una idea compartida sobre cómo se debería exteriorizar la función de un TC.

No se descarta que la fuente de esta discrepancia tenga su origen en la lotificación que se ha producido al interior del Pleno, y que sea, en consecuencia, el resultado de una lucha interna en la que los ministros de carrera judicial y los externos han buscado imponer no sólo la lectura dominante en torno a los valores y principios constitucionales, sino también la forma en que dicha lectura requiere ser exteriorizada.

Fue el Reglamento Interior de 2008 el que finalmente estableció las directrices esenciales de los proyectos de resolución, aunque todavía anclados en una estructura de resultandos, considerandos y puntos resolutivos que no se apartó mucho de la configuración anterior de sus sentencias, salvo porque solicitaba reducir su extensión obviando, entre otras cosas, las transcripciones innecesarias de las tesis jurisprudenciales, y requería acompañarla de un índice, una síntesis y una ruta crítica.⁹³

A principios de 2019, la Segunda Sala emitió el AG-1/2019, mediante el cual estableció directrices para la promoción de sentencias con un lenguaje menos especializado y complejo para hacerlas de lectura accesible y sencilla para la ciudadanía, lo cual constata que los tres órganos internos a través de los cuales se expresa la voluntad de la SCJN, en cuanto órgano de cierre del sistema constitucional, se rigen bajo reglas de funcionamiento que, en lo esencial, siguen presupuestos comunes, pero que reivindican un espacio de actuación y funcionamiento propios a partir de patrones de reglas específicas que cada una tiene la capacidad de definir.

V. REFLEXIONES FINALES. LA REFORMA DE 2020 EN EL CONTEXTO DE LA EFICIENCIA FUNCIONAL DE NUESTRO MÁXIMO TRIBUNAL

La evolución orgánica y funcional de la SCJN desvela que seguimos buscando mediante reformas formales o ajustes internos cómo resolver muchos de los temas que las reformas de 1987 y 1994 buscaron solventar. De ahí que a 25 años de distancia sea necesario preguntarnos

⁹³Artículos 14 al 17 del Reglamento Interior.

¿qué es lo que ha pasado?

Hoy en día, las objeciones no se dirigen al ámbito de actuación institucional reservado a la SCJN, a su capacidad de arbitraje político, a su papel en beneficio de la compatibilidad normativa, ni a sus funciones como custodio de nuestros derechos y libertades. Se sitúan, más bien, en cómo las lleva a cabo, y en ese cómo se encuentra involucrada la selección de los asuntos que ha decidido conocer, los temas constitucionales que ha buscado priorizar, la manera en que se ha organizado para sustanciarlos, deliberarlos, argumentarlos y votarlos, sin olvidar que es la cabeza del entero PJJF y, como tal, se encuentra obligada a convivir dentro de un conjunto cada vez más amplio de instancias jurisdiccionales que aguardan sus decisiones para asimilar un marco resolutorio que cíclicamente ha venido cambiando producto de reformas, decisiones jurisprudenciales y reglamentarias, así como de AG, todos los cuales reclaman una adecuada racionalización en aras de hacer más eficiente al entero sistema de justicia.

Es posible que el cambio de identidad de la SCJN continúe resintiendo las repercusiones de haber adjudicado las funciones de una institución concebida bajo los presupuestos del modelo europeo a una estructura judicial diseñada conforme a las directrices del modelo estadounidense, en cuyo impulso había claridad respecto de lo que se esperaba de la cabeza, pero no del cuerpo, y en el que se dejó de delimitar la forma en que ambas piezas habrían de interactuar.

Tal vez hubo acuerdo en que necesitábamos un garante último del ordenamiento constitucional, pero no se tuvo la claridad para advertir el punto en el que la reforma habría de desembocar, y probablemente sea eso lo que mantenga abierta la *insatisfacción* en torno al proceso de conversión de la SCJN en un TC, dotando de nuevos argumentos a quienes subrayan la necesidad de una tercera generación de reformas que culminen el proceso abierto un cuarto de siglo atrás.

Si esto es así desde el impulso exterior, puede que también lo sea desde el interior, y que desde la propia introspección llevada a cabo por la SCJN no haya habido un discernimiento pleno del espacio de actuación institucional asignado bajo su nueva identidad. Visto en retrospectiva, esto desvelaría que a pesar de haber utilizado la potestad normativa que le fue constitucionalmente conferida, diversas deficiencias en la implementación u operatividad de las reformas impidieron o retardaron la consecución de los objetivos esperados dentro de un tiempo razonable.

Es patente que aún subsisten defectos e insuficiencias en la arquitectura institucional de la SCJN, y que en este recorrido ha faltado un impulso decidido de ésta para ajustar su actuación, funcionamiento y desempeño a los cánones marcados por los TC más emblemáticos del momento. En consecuencia, el resultado esperado en el proceso de conversión de la SCJN a un TC no ha podido completarse ante la ausencia de un compromiso de *consenso*, legislativo y judicial, externo e interno, sobre el espacio de actuación institucional en el que nuestro máximo tribunal está llamado a desempeñarse dentro de nuestro sistema democrático.

Lo que no puede negarse, pues ahí está la experiencia del siglo XX para constatarlo, es que difícilmente podrá armonizarse el funcionamiento de la SCJN si previamente no se toma una decisión clave orientada a filtrar su ámbito competencial, a reducir el volumen de asuntos que le llegan año con año, aliviar las cargas laborales y escapar de la saturación temática de los asuntos de legalidad, la cual se proyecta dentro de los 18,854 asuntos recibidos por la SCJN en 2019, cantidad que se agrega a los acumulados de años anteriores.

Este desazolve competencial es clave para que la SCJN se libere del conocimiento de un abultado número de expedientes que nada tienen que hacer en el escritorio de los ministros, para que éstos puedan concentrar su tiempo, sus capacidades y su energía al estudio y resolución de los conflictos exclusivamente constitucionales.

No deja de ser significativo que en el Informe de Labores en 2016, el entonces presidente de la SCJN se haya referido a esta problemática, solicitando una “revisión de la ley, de las competencias en materia de legalidad de nuestro Tribunal Constitucional”, que en ese momento no tuvo el eco necesario al interior de instancias de decisión política, ni el acompañamiento unánime de los integrantes del Pleno.⁹⁴

El cambio de visión que trajo consigo la llegada del ministro Zaldívar a la presidencia de la SCJN en 2019, condujo a impulsar distintas modificaciones en la organización, el funcionamiento interno y las prácticas negativas históricamente anidadas dentro del PJJF. La profundidad de los cambios y la necesidad de consolidarlos en un periodo razonable motivó que la propia SCJN buscara el acompañamiento de los poderes Legislativo y Ejecutivo para su

⁹⁴ *Informe Anual de Labores 2016 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Versión Ejecutiva.* Disponible en: www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/version/2016-12/INFORME%20MINISTRO%20PRESIDENTE%202016.pdf, pp.14 y15.

oportuna consolidación mediante una reforma “con y para” el PJJF presentada conjuntamente a principios de 2020.⁹⁵

Uno de los rubros de la iniciativa de reforma presentada, vuelve a subrayar la necesidad de consolidar el papel de la SCJN como TC. La propuesta se centra en el tema competencial, organizativo y funcional de la SCJN, así como en el redimensionamiento de la autoridad de sus pronunciamientos. Acaso por ello, moldea dos de los tres procesos constitucionales que conforman el *núcleo esencial* de sus competencias,⁹⁶ refuerza las capacidades interpretativas y las potestades de autorregulación competencial de la SCJN para decidir los asuntos que busca decidir, confiriéndole una mayor libertad para “que enfoque sus energías únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional” y pueda delegar los demás al conocimiento de los TCC para la mayor prontitud en su despacho y resolución.⁹⁷

A un cuarto de siglo de la reconversión de 1994, esta nueva reforma judicial parece bien encaminada, aunque todavía resulta insuficiente si lo que se busca, como lo reitera la propia iniciativa, es la consolidación de nuestro TC, sobre todo con el antecedente de que llevamos 25 años bajo esa expectativa.

Precisamente por ello es necesario apuntar que, una vez aprobada, la SCJN se verá en la necesidad de abrir un nuevo ejercicio de implementación interior, inicialmente orientado a redefinir su *núcleo competencial* a partir del juicio de amparo, el cual en estos últimos 25 años ha representado el 96.94% de su carga laboral.⁹⁸

⁹⁵ El *Proyecto de reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*, se presentó el 12 de febrero de 2020, incluyendo reformas a la CPEUM, la Ley Federal de Defensoría Pública, la Ley de Amparo, la LR105, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; asimismo, propone la expedición de una nueva LOPJF y una Ley de Carrera Judicial. Véase *Reforma judicial con y para el Poder Judicial*, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_múltiples/documento/2020-02/Reforma%20Judicial%20PJJF-OK.pdf.

⁹⁶ La reforma busca ampliar el objeto de las CC, incorporando las omisiones legislativas y administrativas, un ámbito que ya había sido reconocido jurisprudencialmente por la SCJN.

⁹⁷ *Proyecto de reformas con y para el...*, cit., p. 4. La reforma, sin embargo, incide también en las competencias accesorias y residuales de la SCJN. En el ámbito residual, se le quita la facultad de revocar los acuerdos del CJF; el recurso de revisión administrativa contra la designación de jueces de distrito y magistrados de circuito; el amparo soberanía, los recursos de inconformidad y los incidentes de cumplimiento sustituto, entre otros.

⁹⁸ Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*, 2a. ed., en preparación.

Derivado de que estas cifras constatan que buena parte de su tiempo, atención y recursos personales e institucionales se ocupan de analizar y resolver el abrumador y creciente número de amparos, principalmente directos en revisión, la propuesta perfila distintas medidas dirigidas a delimitar con mayor puntualidad aquéllos cuya consistencia les permitirá elevarse al conocimiento de la SCJN.⁹⁹ La propuesta destaca que el Pleno solamente conocerá de dichos amparos cuando revistan un interés excepcional en el ámbito constitucional o en materia de derechos humanos, aunque si decide no hacerlo, el acuerdo que desecha el recurso será inimpugnable, en la intención de reforzar la autoridad de la SCJN y remarcar la excepcionalidad de los recursos. Reivindica, igualmente, la potestad de la SCJN para determinar vía AG la instancia interna a quien corresponderá la revisión en amparo indirecto, de conformidad con la naturaleza de las disposiciones impugnadas.

No hay duda que este cambio conducirá a una nueva regulación vía AG, para que la SCJN, después de analizar la naturaleza de los amparos directos e indirectos que ha resuelto en este cuarto de siglo, y de tener claridad sobre el tiempo y la estructura que ha empeñado en decidirlos, la calidad y congruencia con la que lo ha hecho, y el margen de discrecionalidad que ha tenido para ir modulando su competencia en amparo, vuelva a tomar una trascendental decisión en torno a las categorías de amparos sobre los que busca pronunciarse, marcando una directriz definitiva sobre aquellos que con mayor discrecionalidad ha decidido no decidir dentro del nuevo ciclo histórico que se abre, con claras repercusiones sobre la admisibilidad de los medios de impugnación que pueden ejercitarse al interior de cada uno de ellos y sobre la delegación de asuntos que ahora no solamente recaerá en los TCC, sino en los Plenos regionales que sustituirán a los Plenos de Circuito.

En la lógica de delimitar su espacio de actuación competencial y con el objeto de fortalecer su capacidad de atraer a su conocimiento la revisión de los amparos más significativos para el

⁹⁹Los ingresos anuales a la SCJN demuestran un importante decremento de amparos en revisión a partir de 2015, pero desde esa fecha hasta hoy se advierte un exponencial crecimiento de amparos directos en revisión. Desde ese año han ingresado 7009, 7473, 7790, 8399 y 9377 anualmente. *Idem*. Estas cifras vuelven a llamar la atención sobre la “imposible” tarea de la SCJN y el PJJ respecto al denominado amparo judicial. Sobre el particular, acúdase a Fix-Fierro, Héctor, “El amparo judicial y la «imposible tarea» del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro”, en *id.*, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 459 y ss.

orden constitucional —y los recursos que orbitan sobre ellos—, se dota a la SCJN de una facultad de atracción más discrecional que se acerca un poco más al *certiorari* estadounidense. Una vez aprobada, corresponderá a la propia SCJN redefinir sus alcances por la vía de sus nuevos precedentes o de su potestad reglamentaria, para asumirla como una *facultad de control de constitucionalidad* que hará posible la autónoma y discrecional selección de asuntos que comporten una trascendencia altamente aleccionadora para el sistema jurídico.

Lo mismo ocurrirá con los incidentes de inexecución de sentencias, en donde se requerirán nuevas directrices sobre la naturaleza de los incumplimientos que deberán ser del conocimiento de los ministros, salvo aquellos de cumplimiento sustituto cuyo conocimiento se prevé enviar al ámbito de los Juzgados de Distrito, perfilándose más claramente la recíproca interacción entre la cabeza y el cuerpo del PJJF.

Otro de los puntos esenciales de la iniciativa de reforma se encuentra orientado a la consolidación del magisterio constitucional de la SCJN, dotando de mayor autoridad a sus pronunciamientos. Para ello se propone la modificación del sistema hermenéutico del PJJF a través de la distinción entre la doctrina de los precedentes de la SCJN y la doctrina jurisprudencial de sus demás órganos internos. Así, los precedentes emanados del ejercicio competencial en Pleno o en salas estarán dotados de una mayor fuerza argumentativa y de una obligatoriedad reforzada para todas las autoridades jurisdiccionales del país; la jurisprudencia por reiteración, en cambio, quedará en la órbita de los TCC, y la jurisprudencia por contradicción y sustitución estará en manos de los nuevos Plenos Regionales que, a su vez, sustituirán a los Plenos de Circuito, y cuyos criterios podrán ser revisados y sustituidos por las salas o el Pleno de la SCJN.¹⁰⁰

En el contexto de la declaratoria general de inconstitucionalidad se estipula que el primer pronunciamiento de la SCJN sobre la inconstitucionalidad de una norma general en amparo indirecto en revisión será suficiente para que el ministro presidente lo notifique a la autoridad emisora en un plazo de 15 días, y ésta pueda proceder al seguimiento necesario.

Ahora bien, si todos los argumentos de los fallos que obtengan 8 y 4 votos, en Pleno y en salas, se volverán vinculantes, entonces será de la mayor relevancia ajustar la dinámica

¹⁰⁰Los plenos regionales asumirían también los conflictos competenciales que se susciten en el país entre órganos jurisdiccionales, que hasta hoy son competencia de la SCJN. Así, las contradicciones de criterios que escalen a su conocimiento serán las que sustenten dichos plenos, o bien, los TCC pertenecientes a distintas regiones.

deliberativa, so pena de conferir mayor fuerza de obligar a sentencias carentes de certidumbre, cohesión interna y calidad argumentativa. Si la carga de asuntos lograra disminuirse drásticamente, el modelo deliberativo podría cambiar, rehabilitando la práctica de las sesiones y reuniones privadas de los ministros en Pleno, tal y como ocurre en las Salas para la discusión previa de los asuntos, reservando las sesiones públicas para dar a conocer el sentido de las resoluciones. El proyecto de nueva LOPJF sigue determinando que las sesiones del Pleno serán públicas de manera general, pero otorga mayores potestades al propio Pleno para determinar cuándo deban ser privadas.¹⁰¹

En principio, esto se traduciría en la estructuración de una dinámica interna distinta, en donde todos los ministros, no solamente el ponente, se involucren junto con sus ponencias en la argumentación del fallo, ya que podrán contar con tiempo para el análisis y la construcción de los proyectos de resolución, en un entorno más relajado para la deliberación de los asuntos, una selección más rigurosa de los principios, técnicas y criterios de interpretación constitucional a emplear, una individualización más cuidadosa de la narrativa constitucional empleada en la motivación, y una convicción más robusta del impacto que generará su pronunciamiento, todo lo cual habrá de repercutir positivamente en la calidad con la que se confeccionarán las sentencias, coadyuvando, en definitiva, a elevar la autoridad de la Corte en el concierto público, y a fortalecer decididamente su legitimidad frente a la ciudadanía.

Al elevar los esfuerzos deliberativos previos en búsqueda de un mayor consenso en cada resolución, no sólo se fortalece la certidumbre de sus futuros precedentes sino la autoridad misma de sus pronunciamientos, elevando el costo de elaborar votos particulares y acondicionando el camino para la futura eliminación de la práctica del engrose.

Además, si tal como se lo propone la iniciativa de reformas, la reestructuración y ordenación del gobierno judicial atempera en el mediano plazo la vinculación del CJF a la política judicial definida desde la SCJN, como se buscó desde 1994, se cortará el cordón umbilical que por mucho tiempo mantuvo la influencia de los ministros en el ingreso y promoción de los integrantes de la magistratura federal, removiendo definitivamente las cargas, el seguimiento y el desgaste que ello les producía.¹⁰²

¹⁰¹ Artículo 6o. de la iniciativa de nueva LOPJF.

¹⁰² La iniciativa busca consolidar la carrera judicial y limitar la discrecionalidad de los nombramientos, así como establecer lineamientos para la adscripción, readscripción, reincorporación y ratificación de juzgadores; combatir

Ahora que una nueva LOPJF se encuentra en análisis, corresponderá a la propia SCJN determinar nuevamente mediante un AG la competencia de sus salas. Será la ocasión propicia para dejar atrás la rebasada división por disciplinas jurídicas y definirla con base en nuevos criterios, por ejemplo, por materias, temas o tipo de medios de impugnación, naturaleza o fuente de las disposiciones impugnadas o, incluso, avanzar una especie de subespecialización con base en la tipología de amparos directos e indirectos.

Algo similar puede decirse en el contexto de la aprobación de la Ley de Carrera Judicial del PJJ, uno de cuyos apartados debería regular lo concerniente al cuerpo de secretarios de estudio y cuenta en el contexto de un modelo mixto, en el que una parte de ellos formen parte de la carrera judicial, para racionalizar su perfil, condiciones de ingreso por concurso de oposición, y las garantías de inamovilidad establecidas en el correspondiente estatuto, y con una adscripción orgánica a la Secretaría General de Acuerdos para enfatizar que su función consiste en auxiliar a la SCJN y no a sus ministros en lo individual. La otra mitad estaría sujeta a la designación de los ministros mediante una regulación por AG en donde se enfatice su perfil especializado y su organización interna con base en una adscripción que establezca, por ejemplo, secretarios de estudio y cuenta para determinados procesos constitucionales o para competencias del Pleno o de las salas.¹⁰³

Sin bien desde 2008 dicho cuerpo forma parte de la carrera judicial del PJJ, lo cierto es que la regulación existente es efímera, y en realidad su designación compete a cada uno de los ministros, quienes proceden de manera libre y discrecional. Por eso llama la atención que en la iniciativa de ley correspondiente haya un retroceso que deja fuera de la carrera judicial al personal jurisdiccional tanto de la SCJN como del TEPJJ, determinando que su regulación se realizará mediante AG.

Mientras ello no suceda, esa singular estructura de apoyo en el trámite de las AI y CC seguirá existiendo, patentizando que estos dos procesos son una especie de agregado accidental y no el *núcleo esencial* de su nueva identidad, y además, las diferencias entre el desempeño de

la corrupción y el nepotismo judicial; reforzar la capacitación y profesionalización del personal judicial, incluyendo a los defensores públicos, para los cuales se creará un servicio de carrera. Véase *Proyecto de reformas con y para el...*, cit., p. 4.

¹⁰³El sistema mixto se encuentra vigente, por ejemplo, en el TC Español. Cfr. Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *El Tribunal Constitucional. Composición y principios jurídico-organizativos (el aspecto funcional)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 139 y ss.

las ponencias seguirá profundizándose, en abono a la cada vez más marcada separación de las ópticas y narrativas constitucionales de los ministros, cuando la función de este cuerpo de apoyo y estudio debería orientarse esencialmente a mantener ese difícil equilibrio entre la continuidad del acervo jurisprudencial construido por la SCJN, y la evolución de los propios precedentes a partir de la especificidad de los casos concretos.

En definitiva, de consolidarse este cambio estaremos ante un nuevo punto de partida y no de llegada en la organización y el funcionamiento de la SCJN, porque una vez que se concrete sus 11 ministros estarán obligados a un nuevo ejercicio de introspección para impulsar un renovado consenso en torno a la optimización del desempeño de la función constitucionalmente asignada a la SCJN, a partir de su acomodo competencial, estructuración interna y funcionamiento colegiado, con miras a abrir un nuevo ciclo de actuación institucional inspirado en un modelo de actuación que le permita acoplarse definitivamente al dinamismo y la mecánica funcional de los modernos TC.