

Propuesta de Reformas Constitucionales: Poder Judicial y Organismos Autónomos

Ciudad de México, a 3 de septiembre de 2024

En nuestra comunicación previa sobre las 19 iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión el 5 de febrero de 2024, entre las que se incluye una propuesta de reforma al Poder Judicial y la desaparición de diversos organismos autónomos, señalábamos que Morena, el partido en el poder, y sus aliados en el Congreso, el Partido Verde Ecologista y el Partido del Trabajo, carecían de la mayoría necesaria para aprobar dichas reformas. Tras una victoria avasalladora en las elecciones de junio pasado, Morena y sus aliados ahora cuentan con la mayoría constitucionalmente necesaria para modificar la Constitución, por lo que han reanudado sus esfuerzos legislativos, priorizando la militarización de la Guardia Nacional (actualmente bajo mando civil conforme a la Constitución vigente), la desaparición de organismos constitucionales autónomos y una reforma judicial de gran calado. En este documento solamente abordaremos las propuestas en materia de simplificación administrativa y Poder Judicial.

I. Estatus actual y siguientes pasos

El 23 de agosto de 2024, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados emitió un dictamen suscribiendo la iniciativa presidencial para desaparecer ciertos organismos constitucionales autónomos, sin hacerle cambio alguno. El 26 del mismo mes, dicha Comisión emitió un dictamen en sentido positivo, suscribiendo la iniciativa presidencial de reformas al Poder Judicial, a la cual hizo diferentes cambios, ninguno de los cuales alteró la sustancia del documento enviado por el Ejecutivo (ambas Iniciativas se resumen más adelante).

De conformidad con la normatividad aplicable al Congreso, el siguiente paso inmediato es que los dictámenes positivos de la Comisión respecto de las Iniciativas del Ejecutivo sean programados para su discusión en el pleno de la Cámara de Diputados con esta nueva legislatura en su primer periodo legislativo. De hecho, las modificaciones relativas al Poder Judicial ya están siendo discutidas por la Cámara Baja ahora mismo y se espera que sea votada en los siguientes días. Como se señaló anteriormente, el Ejecutivo y sus aliados en el Congreso cuentan con

mayoría calificada en la nueva legislatura, por lo que se espera que ambas Iniciativas obtengan los votos necesarios para ser aprobadas.

Una vez aprobados por la Cámara Baja, los Proyectos de Ley serán remitidos al Senado, donde la Comisión de Puntos Constitucionales tendrá que aprobar o modificar dichos Proyectos (según le sean remitidos por la Cámara de Diputados). Con las modificaciones propuestas, los Proyectos de Ley se remitirán al Pleno del Senado para su votación. Si se aprueban en los mismos términos que los propuestos por la Cámara Baja (lo cual es de esperar, ya que Morena y sus aliados seguramente alcanzarán la mayoría constitucionalmente requerida en el Senado también (sólo les falta un voto), dichos proyectos se remitirán a las legislaturas estatales (32) para su aprobación (primero en las comisiones correspondientes y después en sus respectivos plenos). Si es aprobado por la mayoría de las Legislaturas de los Estados (lo que también se espera, ya que Morena y sus aliados tienen mayoría en un número importante de los congresos locales), los proyectos entrarán en vigor y sus modificaciones formarán parte de la Constitución Federal.

Si el Senado hiciera cambios a alguno de los dictámenes aprobados por la Cámara Baja, el proyecto de ley correspondiente con dichos cambios deberá ser devuelto a la Cámara Baja para su debate y aprobación.

En el pasado, este proceso ha tomado varios meses pero es posible que en esta ocasión se complete en mucho menos tiempo y que la Reforma Judicial pase a formar parte de la Constitución en los próximos meses, ya que los distintos pasos del proceso legislativo avanzan de manera sumamente rápida y, como se ha dicho, Morena y sus aliados poseen las mayorías necesarias en ambas cámaras del Congreso y en los congresos locales.

A continuación presentamos un resumen de las Iniciativas y el mandato que se pretende dar al Congreso para que realice cambios legislativos para adecuar la legislación federal a las modificaciones constitucionales antes descritas.

II. Poder Judicial

Integración y organización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Se propone reducir la integración de la Suprema Corte de 11 a 9 personas, que durarían en su encargo 12 años en lugar de 15. En lo que se refiere a su funcionamiento, se eliminarían las salas de la Corte, bajaría la votación calificada a 6 integrantes para el establecimiento de precedentes obligatorios (actualmente 8).

Asimismo, se propone eliminar la facultad de la Suprema Corte de otorgar la suspensión en materia de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad contra normas generales, así como la posibilidad de conferir el amparo contra disposiciones normativas con efectos generales. La Corte, sin embargo, retendría la facultad de hacer la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales, pero para ello requeriría la concurrencia de 8 de los 9 votos disponibles.

Designación de jueces

Se propone que los nombramientos de ministros y ministras de la Corte, magistrados y magistradas de circuito y jueces y juezas de distrito, se haga mediante voto popular en elección directa, previa integración de ternas con participación del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No se prevé que los partidos políticos ni la ciudadanía puedan postularse, ni tampoco la posibilidad de financiamiento público o privado (aunque sí se podrá hacer campaña electoral, dejándose a la legislación secundaria la reglamentación de estas elecciones). Asimismo, se propone que las personas impartidoras de justicia duren 9 años en su encargo (12 años en el caso de la Suprema Corte y 6 años en el caso del Tribunal Electoral).

Facultades de control constitucional

Tal como en el caso de la Suprema Corte, la propuesta presidencial establece una prohibición a los juzgados de distrito y tribunales de circuito, para declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos *erga omnes* en la resolución de juicios de amparo, así como para otorgar suspensiones contra las mismas.

Sueldos y prestaciones

Se establece una disposición en el sentido de que la remuneración de ningún funcionario judicial podrá ser mayor a la del Presidente y se elimina la posibilidad de crear fideicomisos y fondos dentro del Poder Judicial, distintos a los que autorice el Congreso.

Reemplazo de personas juzgadoras

Se propone que todas y todos los impartidores de justicia del Poder Judicial Federal cesen en su encargo en la fecha en la que se elijan nuevos titulares conforme al método de elección popular directa, misma elección que tendría que ocurrir dentro del año calendario siguiente a la aprobación de las reformas. Las disposiciones transitorias de la propuesta de reforma constitucional establecen que el Congreso debe legislar para realizar adecuaciones a la ley federal dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la reforma, mientras que las

legislaturas estatales tendrán 180 días para hacerlo. En cuanto a la elección misma de las personas juzgadoras, se propone que en 2025 se elija a la totalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la mitad de los juzgados de distrito y magistraturas de circuito, y que la mitad restante sea sustituida por personas electas en 2027, conforme al método descrito anteriormente. La propuesta de reforma establece que la primera elección deberá celebrarse el 1 de junio de 2025.

Administración judicial/creación del Tribunal de Disciplina Judicial

Se propone eliminar el Consejo de la Judicatura Federal y dividir sus funciones entre un órgano de administración y un nuevo Tribunal de Disciplina Judicial que esté a cargo de las cuestiones disciplinarias al interior del Poder Judicial Federal, cuyos integrantes serán designados por elección popular.

Controversias en materia tributaria y procedimientos penales

Tratándose de controversias mayores (la ley fijará los montos correspondientes) relativas a contribuciones, tanto los órganos de justicia administrativa como los del Poder Judicial Federal, deberán resolver en un máximo de 6 meses a partir de que tomen conocimiento del asunto. En caso de no observarse este plazo, se dará vista al Tribunal de Disciplina Judicial (o al órgano de disciplina correspondiente en el caso de tribunales administrativos). Asimismo, se establece que en caso de que en los procedimientos penales los tribunales no observen los plazos constitucionales, deberá darse vista al Tribunal de Disciplina Judicial.

Implementación

La propuesta de reforma constitucional al Poder Judicial deberá implementarse en legislación secundaria que refleje estas modificaciones, así como cualesquier cambios o políticas que la nueva administración o la Legislatura deseen incorporar, siempre y cuando sean consistentes con el texto constitucional modificado.

III. Organismos Constitucionales Autónomos

Árbitros en materia de competencia y telecomunicaciones

Se propone desaparecer a la Comisión Federal de Competencia (“COFECE”) y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (“IFT”). En lo sucesivo, la responsabilidad de aplicar las leyes en materia de competencia en todas las industrias y mercados correspondería al Ejecutivo Federal, a través de una o más dependencias que serían las encargadas de las políticas generales de industria,

comercio exterior e interior, abasto y precios, por una parte (presumiblemente la Secretaría de Economía), y de las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión, por la otra (presumiblemente, la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, que también absorbería las facultades del IFT como regulador en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión).

Amparo contra nuevos reguladores

Se propone que en la medida que ejerzan las facultades que actualmente corresponden al IFT y COFECE, los actos de las dependencias del Ejecutivo sólo puedan ser impugnadas mediante juicio de amparo contra resoluciones definitivas, en los que no procederá la suspensión.

Reguladores en el sector de energía

Se propone la desaparición de la Comisión Nacional de Hidrocarburos ("CNH") y la Comisión Reguladora de Energía ("CRE"), que regulan las distintas actividades en los sectores de hidrocarburos y electricidad. Sus facultades serían en lo sucesivo transferidas al Ejecutivo Federal, que las desarrollaría a través de la Secretaría de Energía, misma que en lo subsecuente sería responsable de la regulación técnica y económica en materia de energía e hidrocarburos, así como la atribución de imponer sanciones en la industria y sus mercados.

Transparencia y datos personales

Se propone la desaparición del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ("INAI"), para que en lo sucesivo las dependencias que ejercen funciones de contraloría en el Ejecutivo, Poder Judicial, Legislativo y órganos constitucionales autónomos, así como la autoridad electoral tratándose de partidos políticos y la laboral respecto de sindicatos, tutelen el ejercicio del derecho al acceso a la información pública gubernamental. En lo que se refiere a la protección de datos personales en posesión de particulares, el cumplimiento de las leyes correspondientes y la tutela de los derechos que éstas prevén, pasarían al Ejecutivo Federal.

Evaluación de la política social y educativa

Se propone la desaparición del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, que evalúa la consecución de los objetivos constitucionales en materia de educación, para que sus atribuciones sean desempeñadas por la Secretaría de Educación Pública (que a su vez es la responsable de alcanzar los logros antes descritos).

Asimismo, se propone la desaparición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que mide la pobreza, evalúa los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social; y emite recomendaciones al respecto, para que en lo sucesivo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía desarrolle estas funciones.

Procedimientos en curso y nuevas autoridades

Todos los organismos actuales seguirán existiendo y funcionando hasta que sus sucesores sean nombrados y tomen posesión de sus cargos. La propuesta de reforma ordena la armonización de la legislación secundaria al nuevo diseño institucional que en ella se ordena, misma que podrá también incluir los cambios que la nueva administración proponga en materia de telecomunicaciones, competencia, energía, protección de datos y transparencia. En la actualidad, estas agencias funcionan como organismos independientes con sus propias juntas de gobierno o plenos, y personal de apoyo. Si bien es cierto que la propuesta dictaminada por el Congreso establece la transferencia de sus atribuciones a dependencias de la administración, no hay claridad sobre si las nuevas autoridades se organizarán como órganos colegiados (comisiones o agencias) o meros departamentos. Las disposiciones transitorias incluidas en el dictamen establecen que dentro del plazo de 90 días a partir de la entrada en vigor de la reforma deberán hacerse los cambios legislativos correspondientes, pero no es claro si eso será posible.

En lo que a procedimientos en curso se refiere, las disposiciones transitorias de la propuesta de reforma solamente establecen que los actos jurídicos emitidos por los organismos constitucionales autónomos antes de su desaparición surtirán todos sus efectos legales, pero no especifican cómo deben gestionarse los procedimientos en curso. Esto deberá abordarse en el decreto final (suponiendo que el Congreso desee hacerlo en este momento) o cuando se promulgue la legislación secundaria. A manera de contexto, en 2013, cuando la COFECO sustituyó a la COFECE y el IFT a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, tanto la reforma constitucional como el decreto por el que se promulgó la legislación secundaria incluyeron disposiciones específicas que establecían que los procedimientos en curso debían sustanciarse conforme a las reglas vigentes en el momento en que se iniciaron. Esto es algo que actualmente no está en el dictamen en discusión, pero puede (y debería) abordarse en las disposiciones transitorias de la legislación secundaria.

IV. ¿Cómo podemos ayudar?

Es crucial tener en cuenta que la Reforma Judicial así como el nuevo diseño institucional en materia de competencia, telecomunicaciones, energía y transparencia (entre otros), afectarán significativamente la forma en que los particulares gestionan los asuntos jurídicos de sus negocios. Es probable que estos cambios exijan una adaptación no sólo en materia de litigio y

regulación, sino también en ámbitos relacionados, como cumplimiento legal, cláusulas de jurisdicción y arbitraje en los contratos y la protección de los tratados al momento de establecer estructuras de inversión. Abordar estos retos requiere un enfoque holístico.

Si bien se espera que la implementación de estos cambios enfrente importantes retos, como el nombramiento o la sustitución de integrantes de la Suprema Corte y demás personas juzgadoras (magistrados de circuito y jueces de distrito), comisionados de órganos especializados y otros funcionarios federales, también lo es que estas reformas seguramente se materializarán y tendrán consecuencias a largo plazo que tardarán años en evaluarse plenamente. Este proceso puede generar aún mayor distracción y un discurso potencialmente disruptivo del ecosistema empresarial.

No obstante lo anterior, creemos, como Despacho, que es de suma importancia estar preparados para afrontar los nuevos retos y comprender que el Poder Judicial no desaparecerá, sino que será diferente; y que la regulación sufrirá cambios y los procesos regulatorios evolucionarán. También es probable que el enfoque tecnocrático que ya venía desvaneciéndose en esta administración, pierda aún más eficacia en la siguiente.

Entendemos que algunos procedimientos y recursos pueden volverse más complicados o menos accesibles, pero otros, como los mecanismos alternativos de resolución de controversias pueden ofrecer opciones viables frente al litigio. Sobre esas mismas bases, creemos que tener un enfoque proactivo y eficaz con las autoridades y mejorar los esfuerzos alrededor del cumplimiento legal será más importante que nunca, ya que el objetivo principal de estas propuestas de reforma es reforzar el poder del Ejecutivo y sus agencias.

Creemos que estamos en una posición única para ayudar a nuestros clientes en esta transición y hacer equipo con ellos para afrontar los retos que estas propuestas y el nuevo panorama político traerán consigo. En los últimos años, hemos estado en el frente de batalla, codo con codo con nuestros clientes, ayudándoles a atravesar con éxito complejas controversias y procedimientos ante las autoridades; sabemos lo que se avecina, porque lo hemos visto de primera mano. En Galicia, nuestras 35 áreas de práctica brindan a nuestros clientes un enfoque global que combina un extenso y sofisticado conocimiento del sector público, un inigualable entendimiento de sus negocios y nuestro compromiso con lograr mejores acuerdos.

* * *

Este documento es un resumen con fines de divulgación exclusivamente. No constituye opinión alguna ni podrá ser utilizado ni citado sin nuestra autorización previa y por escrito. No asumimos responsabilidad alguna por el contenido, alcance o uso de este documento. Para cualquier comentario respecto al mismo, favor de dirigirse con cualquier socio de nuestra firma.

