Libro completo en https://tinyurl.com/5n6nbuyu
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076425411e.2026

Capítulo segundo
LA INICIATIVA DEL 5 DE FEBRERO DE 2024

La reforma judicial de 2024 tiene su origen en la iniciativa del 5 de febrero de 2024 presentada por el presidente de la República al Congreso de la Unión y publicada ese mismo día en la *Gaceta Parlamentaria* (en adelante, la Iniciativa).[95] Unos días antes de presentarla, el presidente de la República hizo referencia a la necesidad de democratizar la manera en la que se elegían los jueces. Junto con ello, reiteró dos de sus líneas de argumentación en contra del Poder Judicial. Por una parte, se refirió a la necesidad de "limpiar" a los poderes judiciales en donde hay corrupción y se protegen los intereses de particulares. Por la otra, habló de los sueldos excesivos y los privilegios de los juzgadores. Finalmente, señaló la necesidad de retomar el espíritu original de la Constitución de 1917.[96]

En esta sección se analiza la exposición de motivos de la reforma. Para ello, se revisan primero las razones generales que se dan para justificarla. Posteriormente, se analizan las justificaciones de cada uno de los puntos relevantes de la propuesta de reforma constitucional. Por lo que respecta a las modificaciones contenidas en la Iniciativa, estas se analizan en la sección en la que se revisa el decreto de reforma constitucional.

---

95 *Gaceta Parlamentaria*, México, 5 de febrero de 2024, año XXVII, núm. 6457-15, anexo 15.

96 "Poder Judicial a nivel federal y estatal requiere método democrático para elegir a representantes: presidente", 24 de enero de 2024, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2024/01/24/poder-judicial-a-nivel-federal-y-estatal-requiere-metodo-democratico-para-elegir-a-representantes-presidente/* (fecha de consulta: julio de 2025).

I. Las razones de la reforma

En la exposición de motivos de la Iniciativa, las razones expresadas por el Ejecutivo Federal para reformar son que la ausencia de independencia judicial es una de las causas de la impunidad y la falta de justicia que ha padecido el país en las últimas décadas; el profundo distanciamiento entre los juzgadores federales[97] y la sociedad mexicana; la pérdida de credibilidad de los juzgadores federales y la pérdida de legitimidad de sus decisiones.[98] De igual manera, se señala que los órganos encargados de impartir justicia muestran incapacidad o desinterés para cumplir con sus deberes constitucionales y que privilegian los intereses de grupos de poder contrarios al interés público.[99]

Si bien las generalizaciones son problemáticas, algunos de los puntos expresados en la Iniciativa pueden tener cierto sustento empírico. Por ejemplo, la baja confianza pública en la justicia es una cuestión conocida desde hace tiempo.[100] El distanciamiento de la justicia con la sociedad es un fenómeno más difícil de medir, pero también parece razonablemente correcto a la luz de la perspectiva del acceso a la justicia o de algunas manifestaciones de indolencia judicial. Dos casos mexicanos recientes ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos ilustran los laberintos judiciales y la poca disposición de algunos juzgadores para proteger derechos.[101]

---

97 Por juzgadores federales me refiero a las personas que integran el poder judicial federal: la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los tribunales regionales, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales colegiados de apelación y los juzgados de distrito.

98 Iniciativa, p. 1, *cit.*

99 *Idem*.

100 El Instituto Nacional de Estadística y Geografía publica cada año desde 2011 esta encuesta. Ahí, se mide la confianza ciudadana hacia varias instituciones entre las que están los jueces y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

101 *Caso García Rodríguez y otro vs. México*, sentencia de 25 de enero de 2023 y *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*, sentencia de 7 de noviembre de 2022.

La demora judicial también es un problema: los casos tardan años en resolverse.[102]

Pero también es necesario señalar que otros planteamientos formulados en la Iniciativa no tienen sustento alguno o lo tienen en muy escasa medida. Aquí conviene mencionar el papel de la justicia federal en relación con la impunidad. No existe dato alguno que corrobore esta imputación. Por el contrario, en el caso de la impunidad, los datos revelan que los jueces, por lo general, confirman las acusaciones que formulan los fiscales.[103] La Iniciativa tampoco aporta evidencia concreta sobre la supuesta captura de la justicia por "grupos de poder contrarios al interés público" ni sobre la manera en la que las decisiones judiciales han perdido legitimidad.[104]

En todo caso, a partir del diagnóstico antes referido, la Iniciativa expresa que busca reformar el sistema judicial mexicano e incorporar en la Constitución salvaguardas y mecanismos democráticos que permitan a la ciudadanía participar activamente

---

[102] Por ejemplo: Barragán, Almudena, "La defensa de los presuntos asesinos de Cecilia Monzón retrasa el arranque del juicio por feminicidio", *El País*, México, 12 de marzo de 2025. La demora judicial no está muy documentada en el país. Un estudio con estupenda evidencia en materia laboral: Silva Méndez, Jorge Luis, "La duración en los juicios de despido injustificado en materia burocrática: un análisis estadístico exploratorio a partir de una muestra de juicios de despido injustificado en contra de la Secretaría de Educación Pública", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 14, enero-junio de 2012.

[103] El *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal y estatal 2024* muestra que tanto en la justicia estatal como en la federal, los casos que llegan a sentencia suelen concluir con condenas en su mayoría. Los datos de las vinculaciones a proceso también revelan que los juzgadores optan por vincular a proceso con mucha más frecuencia que no vincular. Véase INEGI, "Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal y Estatal 2024. Presentación de resultados generales", 4 de noviembre de 2024, actualizada al 25 de abril de 2025, pp. 70 y ss.

[104] Un libro recientemente publicado lanza la hipótesis del control parcial de la justicia federal por un grupo encabezado por el ministro Zaldívar quien tuvo mucha cercanía con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y, posteriormente, se unió a la campaña presidencial de Claudia Sheinbaum. Gómez Bruera, Hernán, *El ministro del poder. Un infiltrado en la 4T*, México, Grijalbo, 2025.

en los procesos de elección de los juzgadores federales y de los integrantes de los órganos de disciplina judicial del Poder Judicial Federal (PJF). Pretende también que los juzgadores federales sean responsables ante la sociedad por las decisiones que adopten y que sean sensibles a las problemáticas que aquejan a la ciudadanía, respetando la "pluralidad cultural, social e ideológica que conforman la nación". Se busca contar con un poder del Estado que "constituya un pluralismo jurídico abierto, transparente, participativo, gratuito y con auténtica vocación de servicio público".[105]

La Iniciativa también señala que pretende modificar los órganos administrativos y disciplinarios del Poder Judicial para garantizar su autonomía, independencia y especialidad técnica, así como desligar la función jurisdiccional de las tareas estrictamente administrativas relacionadas con el nombramiento y la formación de jueces y magistrados; la creación de nuevos órganos jurisdiccionales; el manejo del presupuesto y la disciplina y las funciones sancionadoras. La Iniciativa indica que esas funciones las realiza la persona que preside la Suprema Corte de Justicia junto con los consejeros de la judicatura, pero sostiene que estos no necesariamente cuentan con las herramientas, aptitudes e independencia necesarias para cumplir con esas responsabilidades.[106] No se formulan señalamientos concretos de estas problemáticas en la Iniciativa. No obstante, desde hace tiempo, con mayor o menor intensidad, se perciben este tipo de problemas en la administración del PJF.

La exposición de motivos también menciona que la Iniciativa tiene como propósito obligar a las autoridades responsables de impartir justicia a hacerlo en un plazo razonable, con el objeto de garantizar el derecho a una justicia pronta.[107]

La falta de soporte y análisis del diagnóstico presentado en la Iniciativa se repite en las propuestas. La Iniciativa es omisa

105 Iniciativa, pp. 1 y 2, *cit.*

106 *Ibidem*, p. 2.

107 *Ibidem*, p. 3.

en señalar cómo la participación ciudadana en los procesos de elección de juzgadores puede incidir favorablemente en la calidad de la justicia. El planteamiento es dogmático: la votación popular generará jueces legítimos y competentes. Tampoco establece por qué las elecciones de juzgadores pueden tener como resultado jueces más sensibles a las problemáticas de la ciudadanía o más respetuosos de la *pluralidad cultural, social e ideológica* de la nación. Omite también explicar cómo las elecciones pueden generar un poder judicial que "constituya un pluralismo jurídico abierto" (*sic*), transparente, participativo, gratuito y con auténtica vocación de servicio público. La acumulación de adjetivos puede incluso aumentarse, pero eso no proporciona elemento alguno para considerar que los poderes judiciales del país no cumplían con esos principios o que la reforma propuesta vaya a generarlos. No existe ni el más vago razonamiento que sustente estas afirmaciones. Esta ausencia de argumentos, tanto en las críticas como en las soluciones propuestas, permite sostener que se trata de un proyecto con objetivos claros, pero cuyas propuestas no establecen un camino definido para alcanzarlos. Adicionalmente, el proyecto no dialoga con el amplio material existente sobre la reforma judicial en América Latina y en el mundo. El diseño resultante del esquema planteado en la Iniciativa anticipa no solo problemas de implementación, sino también de funcionamiento y articulación del sistema de justicia.

Para tratar de justificar la elección de juzgadores, la iniciativa cita de manera indirecta la obra de Guarnieri y Pederzoli (quienes, a su vez, citan a Damaska).[108] Menciona que estos autores comparan dos modelos de organización judicial, el burocrático y el profesional. A partir de ahí, menciona datos dispersos sobre la forma en la que Alemania, Austria e Italia eligen a sus jueces constitucionales. A continuación, aborda Suiza, donde menciona

[108] Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patrizia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y Democracia*, Madrid, Taurus, 1999 y Damaska, Mirjan, *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven, Yale University Press, 1986.

que hay un sistema de selección judicial para la Confederación y otro para los 26 cantones. De ahí señala que "La conformación política de la sociedad suiza y la pluralidad que representa a la Confederación permite la posibilidad de elegir a sus jueces a través de la elección popular ya que les garantiza que los mismos representarán las diferentes tendencias políticas presentes en la sociedad y, de ese modo, contar con un verdadero tercer poder del Estado".[109] La cita que pretende sustentar este dicho no es correcta. El contenido del pasaje tampoco. En Suiza, los jueces federales son electos por el parlamento. La mayoría de los cantones eligen a sus jueces de apelación de manera indirecta (por el parlamento del cantón) y los jueces de primera instancia por elección directa. En ocho cantones se usa la elección directa también para jueces de apelación.[110]

A continuación, la Iniciativa señala que en 2021 Suiza se pronunció sobre una propuesta que planteaba la designación de jueces por sorteo, con el fin de garantizar la independencia de la magistratura suiza.[111] La Iniciativa omite indicar que la propuesta suiza fue rechazada por una amplia mayoría (31.9 por ciento a favor y 68.1 por ciento en contra).[112]

Posteriormente, la Iniciativa menciona el sistema federal y los sistemas estatales en los Estados Unidos de América (EUA). Refiere el método de designación federal y, después, señala que en 39 entidades federativas se emplean elecciones populares para

---

109 Iniciativa, *cit.*, p. 18.

110 Suter, Benjamin, "Appointment, Discipline and Removal of Judges: A Comparison of the Swiss and New Zealand Judiciaries", *Victoria University of Wellington Legal Research Paper*, Student/Alumni Paper No. 41, 2014, p. 282, disponible en: *https://ssrn.com/abstract=2588234* (fecha de consulta: junio de 2025).

111 Un video en italiano que explica la iniciativa en: *https://youtu.be/IxRg-9e0rLY?si=cIuEDIbJJ-LLAvLQ* (fecha de consulta: junio de 2025). El video fue elaborado por el Consejo Federal Suizo.

112 Véase Geiser, Urs, "Reform of election system for Swiss top judges thrown out", *SWI swissinfo.ch*, 28 de noviembre de 2021, disponible en: *https://www.swissinfo.ch/eng/politics/federal-judges-vote-sun/47139366* (fecha de consulta: junio de 2025).

elegir juzgadores. Identifica tres tipos de elección: partidista, no partidista y de retención. A continuación, indica que el modelo de elección popular fue implementado para democratizar los procedimientos de nombramiento que se estimaban autoritarios. Señala que la elección popular genera legitimidad a los juzgadores que resultan electos. Habla también de la designación vitalicia de los jueces federales en EUA. El punto para destacar aquí es que la iniciativa es vaga y limitada en el análisis de los sistemas estadounidenses. Hay mucho material que ilustra sobre la historia, así como las ventajas y desventajas de los sistemas de designación judicial existentes.[113] Incluso, se omite hablar de cómo los sistemas se han reformado bajo el esquema conocido como Plan Missouri, que plantea mecanismos de selección por méritos.[114] A pesar de ello, como se verá adelante, el modelo propuesto en la iniciativa guarda una lejana semejanza con este esquema.

La vaguedad de la descripción de los sistemas estatales de los EUA no aporta mayor valor al debate sobre la reforma mexicana. Una descripción de los sistemas de designación judicial muestra importantes diferencias entre los estados y, dentro de los estados, en los métodos de selección para los distintos cargos.[115] Lo prime-

---

[113] El National Center for State Courts o el Brennan Center for Justice, entre muchas otras instituciones, tiene múltiples estudios sobre la justicia en los estados de los Estados Unidos (*https://www.ncsc.org* y *https://www.brennancenter.org* consulta: mayo de 2025). Un trabajo reciente que compara sistemas: Gordon, Sanford C., "Elected vs. Appointed Judges", *Democracy Reform Primer Series*, Center for Effective Government, The University of Chicago, 20 de febrero de 2024, disponible en: *https://effectivegov.uchicago.edu/primers/elected-vs-appointed-judges?utm_source=chatgpt.com* (fecha de consulta: mayo de 2025). Otro trabajo que compara métodos un poco menos recientes: Kowal, John F., *Judicial Selection for the 21st Century*, New York University School of Law, Brennan Center for Justice, 2016.

[114] Una descripción de los métodos de selección judicial existentes que toma el esquema llamado Missouri Plan como el más elitista en: Ware, Stephen J., "The Missouri Plan In National Perspective", *Missouri Law Review*, vol. 74, 2009, p. 751, disponible en: *https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1518029* (fecha de consulta: junio de 2025).

[115] Un mapa interactivo que incluye los métodos de selección en: *https://www.brennancenter.org/judicial-selection-map* (fecha de consulta: junio de 2025). Las

ro que destaca de una revisión de las diversas opciones existentes es que en 30 estados los jueces de las cortes supremas estatales son designados por el gobernador (28)[116] o por la legislatura (2). En el caso de jueces de primera instancia, la designación por elección popular es más frecuente: 20 estados utilizan un formato no partidista y nueve permiten la competencia partidista.

Por lo que respecta a la eficacia de los modelos, las discusiones en los EUA no son concluyentes. No obstante, las voces que se inclinan por sustituir total o parcialmente las elecciones populares de los juzgadores parecen ser más amplias que las de quienes apoyan el mecanismo de elección popular. Así, por ejemplo, la American Bar Foundation, desde hace más de 90 años, ha insistido en la necesidad de sustituir las elecciones populares judiciales por otros mecanismos de designación.[117] Entre los argumentos más frecuentes se encuentran aquellos que ven muchos problemas en las campañas de los juzgadores. Al efecto, se habla de captura de los candidatos, de presiones para que muestren "mano dura" o que favorezcan ciertas causas. Todo este ruido en torno a los procesos electorales parece comprometer la independencia de los juzgadores.[118] Por lo demás, la innovación más relevante de los últimos 80 años en el panorama de la selección de jueces estatales es la incorporación de comisiones de expertos en los procesos de selección, que se ocupan de identificar personas que tengan la capacidad y las condiciones para ejercer la función jurisdiccional (Plan Missouri).[119] Una tendencia también relativamente reciente es la práctica de someter a ratificación de manda-

---

referencias a los métodos de selección que siguen en el texto provienen de este mapa.

116 Por designación directa o por designación previa postulación de candidatos por una comisión de selección.

117 Gordon, Sanford C., "Elected vs. Appointed Judges", *op. cit.*, Introduction.

118 Kowal, John F., *Judicial Selection for the 21st Century*, *op. cit.*, p. 1.

119 *Ibidem*, p. 2. Más adelante, en la p. 7, señala que el mecanismo ha sido criticado y poco favorecido en reformas recientes.

to a los juzgadores después de algún tiempo de haber ocupado el cargo. Los modelos de ratificación empleados son la ratificación política (la legislatura o el gobernador) o la votación ciudadana.[120] Finalmente, cabe señalar que las elecciones judiciales han mostrado ser un escenario atractivo para enfrentar jueces que no están de acuerdo con la pena de muerte o que tienden a favorecer los derechos de los imputados.[121]

No es objeto del presente trabajo hacer un análisis a fondo de los mecanismos de elección judicial en los EUA. Por ello, hasta aquí llegaré con esta cuestión. Este breve ejercicio permite constatar que las pocas referencias concretas a modelos electorales judiciales en los EUA y la absoluta ausencia de análisis de la diversidad existente en aquel país hacen que la mención de los sistemas de elección judicial en los EUA no tenga relevancia alguna para sustentar la Iniciativa.

Finalmente, la Iniciativa voltea a América Latina y toma el ejemplo de la reforma judicial de Bolivia. La Iniciativa describe la innovación constitucional boliviana de 2009 con la incorporación de elecciones populares para diversos cargos judiciales, incluido el Tribunal Constitucional Plurinacional. El texto de la iniciativa insiste en que el mecanismo boliviano de elección popular produce mayor legitimidad para los juzgadores y se aleja de los modelos "…europeo y anglosajón, que no necesariamente han logrado garantizar legitimidad, independencia y excelencia".[122] La Iniciativa refiere los procesos electorales de 2011 y 2017 para tratar de documentar el éxito del modelo boliviano. Al efecto, señala:

> Es incuestionable que la implementación del voto popular en la elección de magistrados del Tribunal Constitucional buscó fortalecer la democracia y el estado de derecho, al crear una jurisdicción constitucional con independencia real y efectiva, en la que quede de manifiesto que las autoridades que rigen un país cuen-

120 *Ibidem*, p. 3.

121 *Ibidem*, pp. 10 y 11.

122 Iniciativa, *cit.*, p. 21.

> tan con el aval de la mayoría de la población, signo inequívoco de la soberanía popular.[123]

No obstante, la iniciativa no aborda los problemas de las elecciones judiciales planeadas para fines de 2023 y que no se habían desarrollado todavía.[124] Este retraso implicó que los jueces del Tribunal Constitucional prorrogaran su mandato, en una decisión muy cuestionada.[125] Tampoco se hace eco de los reportes existentes sobre los problemas que ha planteado el modelo.[126] De igual manera, omite señalar que las elecciones de 2011 y 2017 se desarrollaron con múltiples problemas.[127] Tampoco menciona las discusiones generalizadas en Bolivia para modificar el sistema de elección de juzgadores.[128] Habida cuenta de lo anterior, la situación de la justicia en Bolivia parece considerablemente más problemática de lo que la Iniciativa reconoce.[129]

---

123 *Idem*.

124 Las elecciones ocurrieron en diciembre de 2024 con múltiples problemas. La misión encuentra alguna mejora en los procesos de selección de candidatos. Pero, en general, reporta problemas y hace múltiples recomendaciones. OAS Electoral Observation Mission, *2024 Judicial Elections in Bolivia. Preliminary Report*, Organización de Estados Americanos, 17 de diciembre de 2024, disponible en: *https://www.oas.org/fpdb/press/2024_MOE_Bolivia_Judiciales_Preliminar_ENG.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

125 OAS Electoral Observation Mission, *op. cit.*, p. 3.

126 *Informe: Ni elecciones judiciales integrales ni reforma de la justicia en Bolivia*, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

127 Pásara, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Washington, Fundación para el Debido Proceso y Fundación Construir, 2014, disponible en: *https://back.dplf.org/sites/default/files/informe_bolivia_web2.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025), y Driscoll, Amanda y Nelson, Michael J., "Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia", *Política y Gobierno*, México, vol. XXVI, núm. 1, primer semestre de 2019, p. 41.

128 OAS Electoral Observation Mission, *2024 Judicial Elections...*, *cit.*, pp. 4 y 5 y 36-38.

129 Peñaranda, Raúl, "Bolivia Is a Warning for Mexico's Judicial Reform", *Americas Quarterly*, 10 de septiembre de 2024, disponible en: *https://www.americasquarterly.org/article/bolivia-is-a-warning-for-mexicos-judicial-reform/* (fecha de consulta: julio de 2024).

Después del análisis comparado, la iniciativa se enfoca en la doctrina. Empieza por citar el trabajo de Bickel, pionero en la crítica de los poderes judiciales como tomadores de decisiones en una democracia constitucional.[130] Aquí, lo que llama la atención es que éste es el único autor extranjero que citan como sustento los redactores de la reforma. Por lo demás, líneas arriba he referido que el tema es muy debatido. Adicionalmente, hay que señalar que Bickel no propone elegir jueces en elecciones populares. Lo que propone es limitar el poder de los tribunales constitucionales frente a otros poderes del Estado, sobre todo con el incremento de la deferencia judicial.

La iniciativa también cita al constitucionalista mexicano Jaime Cárdenas, quien sostiene que los jueces constitucionales tienen un déficit de legitimidad democrática.[131] Cárdenas señala que el mecanismo de designación permite que las elites políticas tengan capacidad para controlar los resultados del proceso. En este aspecto, en la doctrina de los EUA hay una amplia discusión en torno a la eficacia de las elecciones populares para garantizar independencia judicial.[132]

En la parte final de la justificación de la reforma, la Iniciativa se refiere a la baja confianza pública hacia el poder judicial en México. En efecto, la justicia tiene una baja confianza pública desde hace tiempo.[133] Curiosamente, los autores de la iniciativa no reparan en que los diputados, senadores y partidos políticos suelen salir peor evaluados que la justicia en estas encuestas de percepción.[134]

---

130 Bickel, Alexander, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, Nueva York, Bobbs-Meryll Company, Inc., 1962.

131 Cárdenas, Jaime, "Elección por voto ciudadano de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Hechos y Derechos*, México, núm. 76, 11 de agosto de 2023, disponible en: *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/18464* (fecha de consulta: agosto de 2025).

132 Kowal, John F., *Judicial Selection for the 21st Century*, *op. cit.*

133 El fenómeno no es exclusivamente nacional. En América Latina los poderes judiciales tampoco suelen gozar de alta confianza pública.

134 Véase, por ejemplo, la encuesta sobre los motores de la confianza en México de la OCDE, disponible en: *https://www.oecd.org/es/publications/encuesta-*

Posteriormente, la Iniciativa menciona otros ejercicios de percepción en los que se evalúa positivamente a la justicia y los desecha por estimarlos sesgados.[135] Con ello, concluye que, dada la desconfianza hacia la justicia, los cambios no pueden ser cosméticos, sino que se requiere transformar el sistema a fondo.

Aquí cabe señalar que la baja confianza pública hacia la justicia es un problema muy relevante que ha merecido poca atención de los poderes judiciales. Esto también muestra las dificultades que tienen los juzgadores para salir de su realidad y entender el mundo que los rodea. La Iniciativa identifica muy bien esta falencia.

II. La reforma del Consejo de la Judicatura

La Iniciativa empieza por abordar la historia y el desarrollo del Consejo de la Judicatura en México. A continuación, se centra en su función como órgano de disciplina judicial. El texto de la Iniciativa cita el informe de la Visitaduría General del Consejo, en donde se indica que esa oficina hizo 502 dictámenes y no emitió ninguna recomendación.[136]

Si bien el ejemplo de la Iniciativa es limitado para problematizar la disciplina judicial, ciertamente hay muchos problemas en esta materia en el PJF. Desde su creación, el Consejo de la Judicatura ha tenido enormes dificultades para estabilizar modelos de supervisión y de disciplina judicial. Adicionalmente, todas las medidas en estas materias han sido fuertemente cuestionadas, y hay mucho litigio en la Suprema Corte de Justicia que cuestiona la manera en la que el Consejo ejerce sus atribuciones.[137]

---

de-la-ocde-sobre-los-motores-de-la-confianza-2024_85bdcdc0-es/mexico_3172b4a5-es.html?utm_source=chatgpt.com (fecha de consulta: agosto de 2025).

135 Iniciativa, *cit.*, p. 24.

136 *Ibidem*, p. 26.

137 La vía para impugnar decisiones de disciplina, nombramientos, adscripciones y otros actos del Consejo en contra de juzgadores es la llamada revisión

Los problemas para estabilizar una política de supervisión y disciplina judicial, al igual que en otras áreas (concursos, capacitación, estímulos), muestran sobre todo debilidad en la gobernanza del Consejo de la Judicatura. El primer efecto de esta débil gobernanza tiene que ver con la incertidumbre sobre la estabilidad de sus decisiones. Esto no implica únicamente las impugnaciones ante la Corte; también implica cambios de parecer no siempre bien justificados o modificaciones con la llegada de nuevas administraciones. Adicionalmente, las designaciones de consejeros por la Presidencia de la República o por el Senado no siempre han recaído en personas que tengan la capacidad, la experiencia o los conocimientos necesarios para el desempeño de la función de consejero.

La Iniciativa también se refiere al gobierno del Consejo de la Judicatura y a las críticas que se han hecho porque el presidente de la Suprema Corte también lo es del Consejo de la Judicatura. Esta cuestión ha sido señalada en muchas ocasiones, y los autores de la Iniciativa se hacen eco de ello. Esta es una cuestión de diseño institucional que tiene puntos a favor y en contra. La experiencia en algunas entidades federativas mexicanas que optaron por dividir el gobierno judicial con un presidente del tribunal y un presidente del Consejo fue que hubo muchos problemas de coordinación entre ambas instituciones e, incluso, conflictos.[138] En otro caso, se presenta como una afectación directa a la independencia judicial.[139]

Habida cuenta de los problemas reseñados, la Iniciativa plantea sustituir al Consejo.

---

administrativa. El buscador de expedientes de la SCJN da cuenta de 1243 revisiones administrativas iniciadas entre 1995 y 2025.

138 Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, UNAM, 2001, pp. 108 y ss., disponible en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/47/11.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

139 Se trata del caso de Puebla. Véase Pantin, Laurence *et al.*, *Fortalecer la justicia estatal mediante una reforma constitucional*, *op. cit.*, pp. 2 y 3.

> …por órganos técnicos especializados de administración, disciplina y sanción que estén investidos de legitimidad democrática, con una integración que garantice equilibrios y colaboración entre los Poderes de la Unión y, sobre todo, dotados de la autonomía e independencia necesarias para que puedan realizar sus funciones sustantivas y adoptar decisiones libres de presiones internas o externas.[140]

III. Justicia pronta y expedita

La Iniciativa señala con toda claridad que uno de los problemas más relevantes de la justicia es la *incapacidad* o el *desinterés* de los juzgadores por garantizar una justicia pronta y expedita. Los autores de la Iniciativa tocan aquí un punto medular que ilustra el permanente descontento de las personas con la justicia. La justicia es lenta y, además, no siempre se muestra interesada por los problemas de las personas. Es decir, hay un alejamiento de los juzgadores de la sociedad.

La Iniciativa abunda en doctrina que se ocupa de la relevancia del derecho de acceso a una justicia pronta. El desarrollo del derecho de acceso a la justicia es particularmente relevante. La Iniciativa reconoce que dentro de este derecho está no sólo la posibilidad de poder llevar un asunto ante la jurisdicción, sino también que las personas tengan condiciones efectivas para hacerlo y que las decisiones sean prontas y de calidad.[141]

Para documentar el punto, la Iniciativa retoma la encuesta de victimización del INEGI (ENVIPE 2022), de la que destaca de nuevo la baja confianza pública hacia los jueces y hacia las fiscalías. También señala que la ENVIPE indica que las personas manifiestan desconfianza hacia las autoridades como una de las razones principales para no denunciar. Con ello, subrayan la necesidad de enfrentar a la impunidad. El punto es

---

140 Iniciativa, *cit.*, p. 28.

141 *Ibidem*, p. 29.

acertado, pero no queda claro por qué esta cuestión, que es atribuible al mal desempeño de las fiscalías, se puede resolver con una reforma a los poderes judiciales.

A continuación, la Iniciativa señala que los plazos establecidos en la fracción VII, apartado B, del artículo 20 constitucional no se cumplen. La mención es cierta para algunos casos, pero no da elementos para explicar las razones de estos incumplimientos. Una de ellas es muy conocida: se trata de casos en donde la defensa extiende la duración de los procesos por razones estratégicas. En otros casos, sin duda, se puede aludir a la indolencia judicial o a las cargas de trabajo. No obstante, la Iniciativa no se hace cargo de analizar estas cuestiones.

IV. Otras reformas de naturaleza procesal

Bajo el rubro "Otras reformas pertinentes", la Iniciativa justifica cambios constitucionales, principalmente de naturaleza procesal. El texto empieza por criticar el uso de la suspensión como medida cautelar en amparos, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales como una medida que evita que se apliquen leyes aprobadas por el Congreso. La Iniciativa reconoce la relevancia procesal de estas medidas, pero señala que atentan contra el principio de relatividad, y que los juzgadores han abusado de esta medida.[142] Adicionalmente, señala que esta medida cautelar afecta la presunción de constitucionalidad de la que gozan las leyes. En ese sentido, plantea que esta presunción no puede ser limitada por una medida cautelar, sino que tiene que ser una sentencia firme el único medio que pueda afectar la aplicación de una ley. Si bien los argumentos expresados en la Iniciativa son de naturaleza técnica, omiten otro aspecto técnico fundamental para el derecho cautelar. Se trata del concepto de irreparabilidad. Un acto legislativo puede generar afectaciones con su sola entrada en vigor; cuando las

142 *Ibidem*, p. 34.

afectaciones que genera son irreparables, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en que generalmente la aplicación de la norma impugnada debe ser suspendida cautelarmente.

A continuación, la Iniciativa alude al alto costo administrativo de la Suprema Corte de Justicia. Primero destaca que la Corte tiene un alto número de personas en su nómina en comparación con otros tribunales constitucionales. También señala que los sueldos de los ministros son muy altos. Aquí no sólo reitera que estas remuneraciones son contrarias al artículo 127 constitucional, sino que también compara las percepciones de los ministros con las de sus pares en otros países y concluye que son muy altas. Este mismo problema también es señalado para los demás juzgadores del PJF.[143]

Hasta aquí las justificaciones de la Iniciativa para reformar. El análisis de sus propuestas se incorpora a la revisión que se hace en este trabajo de la reforma constitucional (capítulo quinto).

[143] La Iniciativa sostiene que 1947 juzgadores federales reciben un salario superior al del presidente de la República. Iniciativa, *cit.*, p. 42.