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 quinto
LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El 15 de septiembre de 2024 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma del Poder Judicial. El decreto modifica los artículos 17, 20, 76, 94, 97, 99, 100, 101, 105, 107, 113, 116, 122 y 123 de la Constitución. Los cambios afectaron tanto al Poder Judicial Federal como a los poderes judiciales de las entidades federativas. De igual manera, se introdujeron modificaciones de naturaleza procesal que impactaron en la jurisdicción administrativa federal, en el amparo, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad.

Dado lo extenso de algunos cambios constitucionales y la forma en la que muchas modificaciones están interrelacionadas, se ha optado por realizar el análisis de la reforma en el mismo orden en el que aparecen en el decreto.

I. Reforma al artículo 17 de la Constitución, párrafo segundo

> Artículo 17. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes preverán las cuantías y supuestos en materia tributaria en las cuales tanto los Tribunales Administrativos como las Juezas y Jueces de Distrito y Tribunales de Circuito del Poder Judicial de

> la Federación o, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán resolver en un máximo de seis meses, contados a partir del conocimiento del asunto por parte de la autoridad competente. En caso de cumplirse con el plazo señalado y que no se haya dictado sentencia, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deberá dar aviso inmediato al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora o, en su caso, dar vista al órgano interno de control tratándose de Tribunales Administrativos.

La reforma pretende incidir sobre la garantía de justicia pronta. Sin embargo, más que significar una medida a favor de las personas, el enfoque se centra en los intereses del Estado. Así, conforme al nuevo texto del artículo 17 constitucional, la justicia debe ser especialmente pronta en los asuntos que se ocupen del pago de impuestos y demás contribuciones establecidas en las leyes. El resultado de la reforma es una clara muestra de la falta de una conceptualización integral del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Los autores de la reforma habilitan una medida con altos elementos punitivos para tratar de apurar a los juzgadores en la toma de sus decisiones en temas tributarios. El enfoque incurre en el error clásico del legislador voluntarista, que piensa que una norma va a cambiar la realidad sin más. No existe sustento empírico alguno en la propuesta que permita identificar el problema y evaluar si la medida puede tener el efecto deseado.

Ante la omisión del constituyente en este análisis, conviene decir algo sobre la justicia administrativa. Desde luego, no se pretende realizar un análisis exhaustivo. Simplemente, se busca ofrecer un contexto sobre la situación de la justicia administrativa que pueda informar mejor una decisión constitucional que se antoja caprichosa. La redacción de este texto parece ser el resultado de anécdotas de funcionarios federales con asuntos tributarios cuya resolución tomó mucho tiempo.[225] Este pasaje se añade a

[225] Una serie de casos muy comentados precisamente por las demoras en su tramitación fueron los que involucran a la tienda Elektra. SPR Informa, "No

otros reformados previamente, en los que los intereses del Estado en materia tributaria reciben especial protección.[226]

El énfasis en la prontitud se dirige tanto a los tribunales administrativos federales y de las entidades federativas —conocidos típicamente como tribunales de lo contencioso administrativo— como al Poder Judicial Federal. Para ello, el análisis se enfoca en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y en los juzgados de distrito y tribunales colegiados federales que conocen de estos temas.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha enfrentado dos problemas muy claros en los últimos años. El primero es la sobrecarga de trabajo; el segundo, las dificultades para su integración. En el primer caso, la distribución de la carga de trabajo en ese tribunal permite advertir que las salas enfrentan cargas que desbordan su capacidad. La *Memoria Anual 2024* del Tribunal indica que existen áreas con cargas de trabajo excesivamente altas.[227] Así, por ejemplo, en 2024, la sala especializada en materia ambiental y de regulación recibió 6,004 asuntos. Este es un ejemplo extremo de carga de trabajo. A pesar de ello, la sala concluyó en ese mismo periodo 6,193 asuntos. El dato relativo a las salas regionales, en su conjunto, también resulta problemático: recibieron 147,716 asuntos y concluyeron 148,004.[228] En cuanto a las dificultades para su integración, la cuestión se relaciona prin-

---

debió Norma Piña aceptar expedientes de Caso Elektra: López Obrador", *SPR Informa*, México, 27 de agosto de 2024, disponible en: *https://www.sprinforma.mx/ver/generales/no-debio-norma-pina-aceptar-expedientes-de-caso-elektra-lopez-obrador* (fecha de consulta: agosto de 2025).

226 Véase, por ejemplo, el artículo 107, fracción II de la Constitución.

227 Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Memoria Anual 2024*, México, disponible en: *https://www.tfja.gob.mx/media/media/memorias_anuales/2024/pdf/memoria_anual_2024.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

228 El análisis de la estadística judicial plantea diversas complejidades. Las cifras que aquí se citan son indicativas. Un análisis más profundo requiere del cruce de muchas variables. Un manual sobre uso de estadística judicial: Pastor, Santos, *Cifrar y descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*, vols. I y II, Santiago de Chile, Centro de Justicia de las

cipalmente con las vacantes en las plazas de magistrados que no son cubiertas por falta de propuestas del Poder Ejecutivo.[229] Esta situación obliga a muchas áreas del Tribunal a operar de forma extraordinaria durante meses, incluso años.

El efecto de ambos problemas es claramente visible en los retrasos en la tramitación de los asuntos. El Tribunal puede tardar meses, incluso, en resolver cuestiones que parecen de mero trámite. En ese contexto, no parece haber sustento alguno para pensar que el punitivismo implícito del nuevo texto constitucional tenga el efecto deseado de acelerar la justicia administrativa.

En el caso de los tribunales federales, la carga de trabajo en amparo indirecto se reparte entre diecisiete juzgados de distrito especializados en materia administrativa, únicamente en el primer circuito.[230] Adicionalmente, deben considerarse los tres jueces de distrito especializados en competencia económica y telecomunicaciones. Para los amparos directos, la carga de trabajo en el primer circuito se distribuye entre veinticuatro tribunales colegiados administrativos, además de dos especializados en competencia y telecomunicaciones para amparo y otros dos para apelaciones.[231] De acuerdo con cálculos elaborados por el Consejo de la Judicatura, el promedio de ingresos para un juzgado de distrito en materia administrativa es de 2,106 asuntos al año. Para los tribunales colegiados de circuito, el ingreso promedio

---

Américas, 2005, disponible en: *https://biblioteca.cejamericas.org* (fecha de consulta: julio de 2025).

229 Como ejemplo de ello, en julio de 2024, el presidente López Obrador envió una lista de 28 candidatos para cubrir vacantes en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que llevaban tiempo sin ser ocupadas. Véase Boletín 6984, "Ante la Permanente rinden protesta 25 personas para ocupar magistraturas vacantes de salas regionales del TFJA", Cámara de Diputados, 24 de julio de 2024, disponible en: *https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/ante-la-permanente-rinden-protesta-25-personas-para-ocupar-magistraturas-vacantes-de-salas-regionales-del-tfja* (fecha de consulta: agosto de 2025).

230 Los asuntos tributarios son conocidos por la justicia administrativa.

231 Directorio del Consejo de la Judicatura Federal, disponible en: *https://www.cjf.gob.mx/Directorios.htm* (fecha de consulta: agosto de 2025).

es de 2,123 asuntos. En ambos casos, la comparación con otras materias muestra la saturación de la justicia administrativa en amparos.

Este bosquejo de la justicia administrativa dista de ser un diagnóstico puntual. No obstante, resulta suficiente para mostrar que la propuesta constitucional no tendrá efecto alguno sobre la velocidad con la que se tramitan los casos. Su único efecto será activar al Tribunal de Disciplina Judicial y permitir que la medida sea utilizada como mecanismo de presión en contra de los juzgadores, cuyo ejercicio podría estar más relacionado con inducir resoluciones en un sentido determinado que con acelerar el proceso de impartición de justicia. Después de todo, en la justicia administrativa los ciudadanos suelen litigar contra el Estado.

Desde el punto de vista de la función jurisdiccional, la medida también representa una afectación a la independencia judicial. El establecimiento de un plazo y la obligación de informar de inmediato a un órgano disciplinario sobre su incumplimiento colocan a los juzgadores en calidad de presuntos responsables de irregularidades. Por mandato constitucional se genera una presunción de responsabilidad en su contra. La medida sobresimplifica el funcionamiento de la justicia y no reconoce ni las complejidades de los procesos ni las condiciones en las que se imparte justicia cotidianamente. Opta, en cambio, por situar al juez como responsable inicial de cualquier demora, con la consecuente afectación a su independencia.

De igual manera, la medida habilita al órgano disciplinario para conocer del caso antes de que se dicte sentencia y opinar sobre la conducción del asunto, con lo cual interviene en la esfera del juzgador encargado de dirigir el proceso. Esto constituye, nuevamente, una afectación a la independencia judicial.

Como ya se ha señalado, los términos procesales establecidos por el legislador no garantizan que los procesos deban ajustarse a ellos en la realidad. Las incidencias procesales son muy variadas y dificultan establecer una regla general. Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido cautelosa al de-

terminar cuándo existe demora judicial. La Corte estima que, para determinarla, deben tomarse en cuenta tres elementos: *a)* la complejidad del asunto, *b)* la actividad procesal del interesado y *c)* la conducta de las autoridades judiciales. Este parámetro no se basa en los plazos legales, sino en las circunstancias concretas de cada caso.[232] En sentido contrario, la reforma en comento establece un plazo sin recurrir a parámetro alguno para su estimación y, a partir de él, genera una presunción de culpa contra los juzgadores que lo excedan, al obligarlos a rendir información justificatoria en cada asunto en el que no se cumpla dicho plazo. El planteamiento constitucional abre la puerta a abusos injustificados contra los juzgadores.

Para cerrar, es indispensable señalar que la adición analizada muestra a un constituyente poco interesado en mejorar el derecho a la tutela jurisdiccional de las personas y más enfocado en atender las necesidades del Estado. Algunos intervinientes en los foros problematizaron esta cuestión. Un diputado hacía notar que no era posible exigir justicia pronta si no existían juzgados suficientes ni cercanos al justiciable.[233] Otro senador señalaba que el énfasis en la justicia pronta era relevante, pero que debía extenderse a todas las materias.[234] Estas ideas no permearon en el ánimo de las comisiones dictaminadoras, cuyo enfoque en la modificación al artículo 17 se centró exclusivamente en los intereses del Estado.

Entre las voces que apoyaron esta modificación se encuentra la del magistrado Rafael Guerra, presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Señaló que la obligación de los juzgadores de fundar y motivar la tardanza en la impartición de justicia contribuye a materializar la aspiración de una

---

232 Véase, por ejemplo, *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, sentencia de 25 de noviembre de 2005, párrafos 163 y ss.

233 Intervención de Moreira, Rubén, en el foro de la Ciudad de México que tuvo lugar el 27 de junio de 2024. La intervención se refiere a la justicia en general. *Versión estenográfica del foro*, p. 20.

234 Intervención de Mancera, Miguel Ángel, en el foro de la Ciudad de México que tuvo lugar el 27 de junio de 2024. *Versión estenográfica del foro*, p. 32.

justicia pronta y expedita.[235] Sin embargo, esta intervención no repara en que las propuestas únicamente se refieren a las materias penal y tributaria ni menciona los problemas que hacen que la justicia demore.

II. Adición de una fracción al apartado A del artículo 20 constitucional

> Artículo 20.
> Apartado A…
> X. Tratándose de delincuencia organizada, el órgano de administración judicial podrá disponer las medidas necesarias para preservar la seguridad y resguardar la identidad de las personas juzgadoras, conforme al procedimiento que establezca la ley, y…

Este nuevo pasaje habilita la puesta en funcionamiento de juzgados a cargo de los llamados "jueces sin rostro".[236] La justificación de la medida por el Constituyente Permanente es prácticamente inexistente. La figura se ha discutido en otras ocasiones y se ha intentado implementar en otros países. El análisis se centrará en dos cuestiones. La primera es una discusión sobre la necesidad de la medida y los efectos que se pretenden obtener con ella. La segunda es el impacto de la medida sobre la calidad de los procesos penales. Aquí, evidentemente, la referencia es al debido proceso.

La figura de los jueces sin rostro ha sido empleada en Colombia y Perú para juzgar a terroristas e integrantes de la delincuencia organizada que representaban amenazas importantes contra

---

[235] Intervención de Guerra, Rafael, en el foro de la Ciudad de México que tuvo lugar el 27 de junio de 2024. La intervención se refiere a la justicia en general. *Versión estenográfica del foro*, p. 86.

[236] Un comentario reciente sobre esta adición en: Reverón Boulton, C., "Jueces sin rostro: un grave retroceso en materia de derechos humanos en México. Una reflexión disruptiva", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, vol. 18, núm. 35, disponible en: *https://doi.org/10.22201/iij.24487929e.2025.35.20132* (fecha de consulta: agosto de 2025).

el Estado.[237] Los proponentes de esta medida la justifican porque sostienen que las instituciones del Estado son muy débiles para proteger a los juzgadores y se requiere brindarles protecciones adicionales. También se señala que son justificadas en situaciones de emergencia.[238]

Para el caso mexicano, la discusión es muy limitada. Ciertamente, existen casos de atentados contra juzgadores. Entre 2024 y lo que va de 2025, un juzgador local y un juzgador federal fueron asesinados. Desde luego, esto resulta altamente problemático. Es muy probable que los poderes judiciales involucrados hayan tomado medidas para prevenir estos terribles acontecimientos, pero no son conocidas. No obstante, ninguno de estos casos ha detonado un debate sobre la posibilidad de contar con jueces sin rostro. Incluso si lo hubiera, la habilitación de jueces sin rostro en un sistema de elección popular de jueces parece todavía más complicada.

La incorporación de los jueces sin rostro en el proceso legislativo de la reforma judicial no tiene un rastro documental. Las versiones estenográficas de los Diálogos no registran ninguna intervención que mencione esta figura. Los jueces sin rostro no estaban en el dictamen de la Cámara de Diputados suscrito el 26 de agosto. La incorporación de la figura parece ser resultado de la sugerencia del presidente López Obrador.[239] Esta parece ser la explicación más plausible de que no exista una justificación de los

---

237 Las propuestas en ocasiones también incluyen fiscales sin rostro. Recientemente se ha discutido en Ecuador. Una búsqueda en Google Scholar revela varios trabajos que discuten esa posibilidad.

238 La Corte Constitucional de Colombia señaló que se trata de medidas que pueden utilizarse en graves circunstancias de orden público y tienen que ser temporales. Les da el carácter de excepcionales, extraordinarias y transitorias justificadas por situaciones muy espaciales. Sentencia C-53 del 18 de febrero de 1993. En un fallo posterior, la propia Corte estableció que mantener este régimen era discriminatorio. Sentencia C-594 del 21 de octubre de 1998.

239 Raziel, Zedryk, "Los 'jueces sin rostro': la nueva polémica en torno a la reforma judicial de López Obrador", *El País*, México, 27 de agosto de 2024, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-08-28/los-jueces-sin-rostro-la-nueva-polemica-en-torno-a-la-reforma-judicial-de-lopez-obrador.html* (fecha de consulta: julio de 2025).

legisladores. El expediente legislativo no da cuenta de la adición. La única mención del tema en el debate en la Cámara de Diputados estuvo a cargo de la diputada Anayeli Muñoz Moreno, quien manifestó su oposición a la medida y señaló que la Corte Interamericana de Derechos Humanos la prohibía. Su moción fue desechada en votación económica. La adición aparece en la minuta enviada al Senado después de que ésta fue votada en el pleno de la Cámara de Diputados.

Por lo que respecta a la figura de los jueces sin rostro y sus afectaciones al debido proceso, existen varias consideraciones.[240] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la figura de los jueces sin rostro viola el derecho a conocer la identidad del juzgador, valorar su idoneidad, conocer si se configuraban causales de recusación y ejercer una adecuada defensa ante un tribunal independiente e imparcial.[241] Adicionalmente, se ha cuestionado que los jueces sin rostro violan el derecho a un juez natural, ello porque los jueces sin rostro son colocados para conocer de los casos en sustitución de los jueces ordinarios.[242]

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también se ha pronunciado en contra de los jueces sin rostro. Al respecto, ha señalado que

> Tales tribunales, aun cuando la identidad y la condición de tales jueces hayan sido verificadas por una autoridad independiente,

---

240 Fundación para el Debido Proceso, *Jueces sin rostro y otras violaciones a las garantías de juez independiente e imparcial*, Fundación para el Debido Proceso, serie (In)debido proceso. Análisis de las reformas que acompañan el régimen de excepción en El Salvador, s. f., disponible en: *https://dplf.org/wp-content/uploads/2024/10/jueces_sin_rostro-detencion_provisional_-indebido_proceso-_analisis_reformas_el_salvador.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

241 *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, sentencia de 25 de noviembre de 2005, párrafo 149 y *Caso J. vs. Perú*, sentencia de 27 de noviembre de 2013, párrafo 184.

242 En el *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, la Corte Interamericana señala que la propia Sala Tercera Penal de la Corte Superior de Justicia de Lima reconoció que los jueces sin rostro violan el derecho a un juez natural, entre otras cuestiones. Véase párrafo 149.

> suelen adolecer no sólo del problema de que el acusado desconoce la identidad y la condición de los jueces, sino también de otras irregularidades, como la exclusión del público, o incluso del acusado o sus representantes, de las actuaciones; restricciones del derecho a un abogado de propia elección; graves restricciones o denegación del derecho del acusado a comunicarse con sus abogados, en especial cuando se encuentra en situación de detención incomunicada; amenazas a los abogados; plazos insuficientes para la preparación de la causa; graves restricciones o denegación del derecho a citar e interrogar o pedir que se interrogue a testigos, en particular la prohibición de contrainterrogar a determinadas categorías de testigos, por ejemplo, a los agentes de policía responsables de la detención e interrogatorio del acusado. Los tribunales, con o sin "jueces sin rostro", en circunstancias como éstas, no satisfacen las normas fundamentales de un juicio con las debidas garantías ni en particular, el requisito de que el tribunal debe ser independiente e imparcial.[243]

El balance de la adición constitucional es que su incorporación en el texto, lejos de resolver problemas concretos, da cuenta de cómo se optó por ignorar que el tema de los jueces sin rostro es ampliamente reconocido como irregular por organismos de los que México forma parte. Pudo más la opinión del presidente de la República.

III. Adición de un segundo párrafo a la fracción VII del apartado B del artículo 20 constitucional

Artículo 20.
Apartado B…
VII…

[243] Comité de Derechos Humanos, 90o. periodo de sesiones, *Observación General No. 32. Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, disponible en: *https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FGC%2F32&Lang=es* (fecha de consulta: agosto de 2025).

> En caso de cumplirse con el plazo señalado en el párrafo que antecede y que no se haya dictado sentencia, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deberá dar aviso inmediato al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora, en los términos que establezca la ley…

De nuevo encontramos el recurso punitivo en contra de los juzgadores por demoras en los procesos penales. La propuesta es altamente problemática y no parece incidir en forma alguna en los problemas que aquejan a la justicia penal. Peor aún, no parece reflexionar sobre el impacto de la reforma de 2008 y la reducción en los tiempos de tramitación de los procesos penales. Pero incluso con la reforma de 2008 y las reducciones que produjo en los tiempos de procesamiento, los promedios generales de los procesos simplemente no son capaces de cumplir con las metas establecidas en el artículo 20 constitucional.[244]

Una breve nota que analiza los tiempos procesales en la materia penal también concluye que los términos del artículo 20 constitucional simplemente no se pueden cumplir.[245] La Suprema Corte de Justicia también ha analizado esta situación y ha optado por seguir el parámetro establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que no se enfoca en un plazo concreto, sino que analiza los casos en específico.[246]

---

[244] La evidencia empírica de la reducción de tiempos es escasa, pero todo apunta a que el nuevo proceso penal logró reducir los tiempos de tramitación de los juicios penales. Los reportes titulados *Hallazgos* elaborados por México Evalúa entre 2016 y 2023 documentan los cambios en los tiempos de tramitación de los procesos penales. Véase México Evalúa, *Hallazgos 2023*, México, México Evalúa, 2024, pp. 67 y ss., disponible en: *https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/10/HALLAZGOS2023.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

[245] Arellano Regino, Adrián, "Reflexión sobre los tiempos procesales en el Sistema Penal Acusatorio mexicano", *Revista Abogacía*, México, 17 de mayo de 2023, disponible en: *https://www.revistaabogacia.com/reflexion-sobre-los-tiempos-procesales-en-el-sistema-penal-acusatorio-mexicano/#:~:text=En%20este%20sentido%2C%20%C2%BFcu%C3%A1nto%20tiempo,resoluci%C3%B3n%20en%20la%20instancia%20federal* (fecha de consulta: julio de 2025).

[246] Tesis 1a. XLI/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, Décima Época, marzo de 2017, p. 449.

Por lo demás, en el comentario a la modificación del artículo 17, relativo al plazo para resolver asuntos tributarios y sus efectos, se han expresado las razones por las que la medida afecta la independencia judicial y resulta altamente problemática. Estos comentarios aplican también para la adición en comento. El cambio hace también a un lado a las víctimas y su derecho a una justicia pronta. Si bien el desarrollo del derecho victimal en los últimos años se ha fortalecido significativamente, incluso a costa del debido proceso de los imputados, la omisión de incluir a las víctimas en estos casos parece más fruto de la irreflexiva labor del constituyente permanente que de algún intento por preservar el balance entre los derechos de víctimas e imputados.

El cambio también se relaciona con una tendencia punitivista que se expresa en algunos códigos penales del país, consistente en castigar la demora judicial.[247] No se tiene noticia sobre la frecuencia con la que se inician investigaciones por la posible comisión del delito de demora judicial. No obstante, la presencia de este tipo penal también puede constituir una amenaza a la independencia judicial, porque otorga a las fiscalías la posibilidad de iniciar investigaciones en contra de los juzgadores por razones que no se encuentran claramente definidas.[248]

IV. Reforma al artículo 76, fracción VIII

Artículo 76...

VIII. Otorgar o negar las solicitudes de licencia o renuncia de las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federa-

[247] Por ejemplo: artículo 225, fracción VIII del *Código Penal Federal* o artículo 421, fracción VIII del *Código Penal de Puebla*.

[248] Se podría pensar que el concepto retardar contenido en los tipos penales no cumple con el principio de taxatividad. En todo caso, la sola posibilidad de que se inicien investigaciones por estas causas en contra de jueces representa una amenaza permanente para ellos. La SCJN ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de este tipo penal en el amparo en revisión 330/2021, Primera Sala.

> ción conforme al artículo 98 de esta Constitución y en los términos que establezcan las leyes…

La reforma actualiza la atribución del Senado para hacerla acorde con el nuevo mecanismo para el acceso a la función jurisdiccional. El texto otorga la atribución al Senado para conocer de licencias o renuncias de los juzgadores. La novedad es que incorpora una vía para que el legislador ordinario regule los supuestos y el procedimiento. En el comentario al artículo 98 se abundan algunas cuestiones relacionadas con las renuncias, en particular el requisito de causa grave.

V. Derogación de la fracción XVIII del artículo 89

La desaparición del texto de la fracción XVIII quita a la presidencia de la República atribuciones para participar en el proceso de designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia.

La participación del presidente en funciones de designación de juzgadores fue planteada por primera vez en la Constitución de 1824. En aquel texto, el presidente tenía la facultad de elegir, a partir de ternas presentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los jueces y promotores fiscales de distrito y de circuito (artículo 110, fracción 10). Los ministros eran electos por las legislaturas de las entidades federativas, en un procedimiento que también involucraba al Congreso federal (artículos 127 a 134).

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, la designación de ministros de la SCJN fue por elección indirecta en primer grado (artículo 92).[249] En el caso de la designación de jueces y magistrados, se adoptó el mismo mecanismo que estaba vigente con

[249] Una descripción de los debates del constituyente y de la primera elección de ministros en: Mireles Romero, Luis Julián, "El Poder Judicial y su elección popular en la Constitución de 1857", *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, México, vol. 35, núm. 48, pp. 49-71, disponible en: *https://doi.org/10.22201/iij.24487880e.2025.48.20044* (fecha de consulta: agosto de 2025).

la Constitución de 1824; es decir, el presidente de la República nombraba a un integrante de la terna que le proponía la SCJN.[250]

En el caso de la Constitución de 1917, la designación original de los ministros de la SCJN se hacía a través de un método semejante al empleado en la Constitución de 1824. Es decir, las legislaturas de los estados proponían un candidato cada una y el Congreso de la Unión votaba por mayoría a los candidatos que serían designados. En el caso de magistrados y jueces, éstos eran designados por la propia SCJN (artículos 96 y 97). En 1928 se modificó el método de designación de ministros para facultar al presidente a designarlos con la aprobación del Senado. Este mecanismo permaneció vigente hasta 1994, año en el que se estableció que el presidente debía enviar ternas al Senado para que éste escogiera por mayoría calificada.

VI. Reforma al artículo 94. La reconfiguración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Judicial Federal

Artículo 94

La administración del Poder Judicial de la Federación estará a cargo de un órgano de administración judicial, mientras que la disciplina de su personal estará a cargo del Tribunal de Disciplina Judicial, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de nueve integrantes, Ministras y Ministros, y funcionará en Pleno. Su presidencia se renovará cada dos años de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.

---

250 Artículo 18 del Código de Procedimientos Federales de 1895. En el régimen previo a la Constitución de 1857 rigió la Ley de Administración de Justicia y Organización de los Tribunales Federales de 1855, cuyo artículo 48 establecía que el gobierno designaría a los juzgadores.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno serán públicas.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno, la competencia de los Plenos Regionales, de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran las servidoras y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes y los acuerdos generales correspondientes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El órgano de administración judicial determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Juzgados de Distrito.

...

La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género. La elección de las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como las Juezas y los Jueces de Distrito, se regirá por las bases previstas en el artículo 96 de esta Constitución.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los mismos. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

...

Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las

entidades federativas.

La remuneración que perciban por sus servicios las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte, las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito, las Magistra-

> das y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, las Magistradas y los Magistrados Electorales y demás personal del Poder Judicial de la Federación, no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo.
>
> Las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo doce años y sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.
>
> Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser electa para un nuevo periodo.

Los cambios al artículo 94 constitucional plantean una transformación radical al Poder Judicial Federal. Las modificaciones desaparecen al Consejo de la Judicatura Federal y lo sustituyen por un órgano de administración judicial y por un Tribunal de Disciplina Judicial. El órgano de administración judicial recibe la encomienda de determinar el número de órganos jurisdiccionales que debe haber, su división en circuitos, su competencia territorial y la especialización por materias, entre las que deben estar las que se establecen por mandato constitucional. Esta atribución está diseñada para dar cierta flexibilidad a la configuración del Poder Judicial Federal con el fin de que esté en condiciones de atender la demanda de justicia del país.

No obstante, el problema es que, dado el mandato de elección de titulares de las unidades jurisdiccionales por circunscripción, el órgano de administración no tiene atribuciones para variar la circunscripción de los juzgadores. Esta atribución pertenece al Tribunal de Disciplina Judicial. Adicionalmente, se presenta un problema de legitimidad. Si, como se argumentó para justificar la reforma, la elección popular otorga legitimidad a los juzgadores, el cambio de circunscripción de un juzgador lo colocará en una zona en donde la población no lo eligió.

El problema práctico para el nuevo órgano de administración judicial es que su capacidad de planeación y, sobre todo, para la ejecución rápida de sus decisiones en beneficio de la im-

partición de justicia están seriamente entorpecidas. Esto se verá reflejado en decisiones tan importantes como la creación de nuevos juzgados o la implementación de variaciones en la oferta judicial en diversas regiones. Así, el efecto de la elección judicial es generar mucha más rigidez en la estructura jurisdiccional y dificultar el gobierno judicial. En estos casos, lo más probable es que se estabilice la costumbre de designar a secretarios para que cumplan con las funciones de los juzgadores en tanto se realizan las elecciones judiciales o se idean mecanismos legales para cubrir las vacantes.

Una función adicional para el órgano de administración judicial será la de adscribir al personal de las unidades jurisdiccionales. En estos casos, se establecen dos reglas: la primera es que las personas que asistan a los juzgadores deben ser seleccionadas a partir de concursos de oposición; la segunda es que se establece un criterio de paridad de género para las designaciones. La subsistencia de los concursos de oposición es un aspecto positivo de lo que sobrevivió de la reforma. La mejor apuesta para la estabilidad de la función jurisdiccional es que el personal de apoyo tenga capacidad para asistir a los juzgadores en su labor. En un escenario en el que los requisitos para el acceso de los juzgadores a la competencia electoral son muy laxos —como se verá en el comentario a las reformas al artículo 95 constitucional—, la presencia de personal capacitado y bien seleccionado en las unidades jurisdiccionales puede ser una buena salvaguarda para la calidad de la justicia.

En temas de disciplina judicial y de responsabilidades de funcionarios judiciales, el segundo párrafo introduce al Tribunal de Disciplina Judicial. Esta medida abre un sistema normativo sobre responsabilidad judicial que involucra las siguientes disposiciones: penúltimo párrafo del artículo 94; 97, primer párrafo; 99, décimo párrafo; 100, párrafo octavo; 109, tercer párrafo; 110; y 111. En el comentario al artículo 100 se abundará sobre algunas de las peculiaridades del sistema. Aquí sólo es necesario señalar que esta dispersión normativa es producto no sólo de una mala

técnica legislativa, sino también de las diversas reformas que se han superpuesto sobre el texto constitucional.

Para el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la reforma reduce el número de sus integrantes de once a nueve. El cambio también afecta su funcionamiento, porque el nuevo texto constitucional dispone que la Corte solamente podrá funcionar en Pleno. Con ello desaparecen las dos salas en las que se dividían las ministras y los ministros. Los cambios también afectan la presidencia de la Suprema Corte. En este caso, el nuevo texto constitucional determina que presidirá la Corte quien hubiera obtenido el mayor número de votos en la elección. La presidencia dura dos años, y será sustituida de manera rotatoria por aquellas personas ministras que hubieran obtenido el mayor número de votos en las elecciones. Así, en un periodo de nueve años pueden aspirar a presidir la Corte hasta cinco personas.

El efecto para el gobierno judicial es complejo, porque no existe estabilidad en la conducción del alto tribunal. En sus labores jurisdiccionales también puede haber efectos negativos por las desiguales capacidades de quienes presidan la Corte para conducir sus debates. En este aspecto, una de las funciones más importantes de la presidencia es precisamente conducir los debates del Pleno. Esto implica que la persona que lo haga tiene que tener amplios conocimientos del litigio y de los temas relevantes de la discusión, a fin de poder conducir el debate de forma adecuada.

Otro cambio importante para las personas ministras fue la reducción de su duración en el cargo. El constituyente decidió reducir de quince a nueve años el cargo de ministra o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (párrafo décimo tercero del artículo 94). La reforma también establece que no hay posibilidad de que las ministras o los ministros puedan ocupar otra vez el cargo. No existe claridad sobre las razones del constituyente o del autor de la iniciativa para establecer que la duración en el cargo debía reducirse. Desde el punto de vista comparado, el término resultante no está alejado del estándar empleado en otros

países.[251] Lo mismo ocurre con la prohibición de reelección. La legislación comparada suele prohibirla, por lo que no hay una posición estable en la materia.

No obstante, la experiencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 ha mostrado que las personas que llegan al cargo toman cierto tiempo en adaptarse a la función. De igual manera, parece necesario que se generen incentivos para que sus integrantes contribuyan a generar estabilidad en las decisiones del máximo tribunal. Para ello, es importante que conozcan los precedentes y que tengan apego a ellos. Esto hace que la Corte cuente con jurisprudencia estable y genera seguridad jurídica. El mandato de nueve años y el sistema de escalonamiento propuesto por la reforma judicial deberán probar que son diseños adecuados para acometer estos retos.

En lo que respecta a las atribuciones de la Suprema Corte para distribuir competencias en materia jurisdiccional y en materia de responsabilidades de servidores públicos del Poder Judicial Federal, la reforma las mantiene. Dada la nueva integración de la Corte y la desaparición de sus salas parece que la facultad para distribuir competencias no sólo debe mantenerse, sino flexibilizarse. Esta cuestión exige reducir la sobrerregulación constitucional y legal en materia de competencias. Con ello, los acuerdos generales de la Corte podrán tener mejores condiciones para incidir en la demanda de trabajo de la propia Corte y de la justicia en general mediante su oportuna distribución.

Para el caso de la distribución de asuntos en materia de responsabilidad, esta atribución puede entrar en contradicción con las atribuciones del nuevo Tribunal de Disciplina Judicial. En realidad, no hay claridad al respecto en el texto constitucional. El escenario que parece delinearse es que los asuntos de responsabilidad de funcionarios titulares de unidades jurisdiccionales sean turnados al Tribunal de Disciplina Judicial, y que los casos de

[251] Una duración de nueve años en el cargo se emplea en Chile, Italia, Francia y España, por ejemplo.

funcionarios que no lo sean se resuelvan en instancias y procedimientos que el legislador tendrá que desarrollar y definir, incluyendo la instancia jurisdiccional competente para conocerlos.[252]

En el tema de la integración de precedentes, la modificación constitucional únicamente tiene el efecto de reducir el requisito de mayoría calificada para generar precedentes de ocho a seis votos, con motivo de la reducción en el número de integrantes de la Corte. Aquí el problema es que se mantiene la muy cuestionable tradición nacional de exigir una mayoría calificada para que un tribunal adopte una decisión. Este requisito es completamente ajeno al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. Su creación en el siglo XIX parte de una incomprensión de la función jurisdiccional y de la importación de una institución propia de los balances y controles de un órgano de naturaleza política. Los tribunales toman sus decisiones por mayoría y, a diferencia de las vías políticas, tienen la obligación de motivar y fundar sus decisiones. Precisamente por estas diferencias en la forma en la que se toman las decisiones en la vía política y en la vía jurisdiccional, las salvaguardas para el funcionamiento colegiado de unos y otros en un sistema constitucional también son distintas.

El décimo segundo párrafo del nuevo artículo 94 establece que la remuneración de las personas juzgadoras no podrá ser mayor que la de la persona titular de la Presidencia de la República y tampoco podrá ser disminuida durante su encargo. La primera ocasión en que surgió una discusión sobre esta cuestión fue en 2008, cuando el presidente Felipe Calderón presentó una iniciativa para que los servidores públicos no pudieran ganar más que el presidente de la República.[253] A pesar del éxito de la iniciativa,

[252] El artículo 9o., fracción V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que el Tribunal de Disciplina conocerá de las responsabilidades de todos los servidores públicos del Poder Judicial federal. Es decir, conocerá no sólo de las responsabilidades derivadas de funciones jurisdiccionales sino también de las actividades administrativas del Órgano de Administración.

[253] Román, José Antonio, "Retoma Calderón proyecto de AMLO para ajustar sueldos de funcionarios", *La Jornada*, México, Política, 24 de enero de 2007,

materializado en la reforma constitucional publicada en 2009,[254] a implementación del plan de ajuste de los salarios de los servidores públicos fue muy compleja. El resultado fue que la reforma constitucional no tuvo efectos materiales.

El triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador y su coalición se tradujo en la integración de una mayoría en el Congreso de la Unión que permitió legislar para ejecutar el mandato de la reforma constitucional de 2009. El cinco de noviembre se publicó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Sin embargo, su implementación fue muy problemática.[255] En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Judicial Federal, se plantearon múltiples obstáculos para su cumplimiento, entre ellos la garantía de no reducción de la remuneración de las personas juzgadoras.[256] Incluso, la secretaria de Gobernación tuvo un intercambio de mensajes con la presidenta de la Corte al respecto.[257] Así, el tema del ajuste a la remuneración de las personas juzgadoras, a fin de colocarlas en el estándar del artículo 127 constitucional, fue una cuestión que se mantuvo presente durante todo el sexenio de López Obrador. Por ello, la reforma constitucional de 2024 incluyó expresamente la disposición a la que alude el párrafo en comento del artículo 94 constitucional.

---

disponible en: *https://www.jornada.com.mx/2007/01/24/index.php?section=politica&article=003n1pol* (fecha de consulta: abril de 2025).

254 *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 2009.

255 Cejudo, Guillermo, "Nota técnica sobre la iniciativa de reforma constitucional en materia de austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas", en López Ayllón, Sergio *et al.*, *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, 2024, pp. 17-26.

256 La Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre los problemas de aplicación de la *Ley de Remuneraciones* en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

257 Lastiri, Diana, "Norma Piña guarda silencio ante pregunta sobre carta de Luisa María Alcalde", *Proceso*, México, Nacional, 29 de junio de 2023, disponible en: *https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/6/29/norma-pina-guarda-silencio-ante-pregunta-sobre-carta-de-luisa-maria-alcalde-309774.html* (fecha de consulta: abril de 2025).

VII. Reforma al artículo 95, requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Artículo 95.

Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I...

II. Se deroga

III. Poseer el día de la publicación de la convocatoria señalada en la fracción I del artículo 96 de esta Constitución título profesional de licenciado en derecho expedido legalmente, un promedio general de calificación de cuando menos ocho puntos o su equivalente y de nueve puntos o su equivalente en las materias relacionadas con el cargo al que se postula en la licenciatura, especialidad, maestría o doctorado, y práctica profesional de cuando menos cinco años en el ejercicio de la actividad jurídica;

IV...

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la publicación de la convocatoria señalada en la fracción I del artículo 96 de esta Constitución, y

VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria señalada en la fracción I del artículo 96 de esta Constitución.

Se deroga

La reforma al artículo 95 tiene como objetivo ajustar los requisitos para ser persona ministra a la luz de la transición del mecanismo de designación a uno de elección popular. Entre los requisitos que subsisten o que fueron mínimamente ajustados se encuentran los relativos a contar con ciudadanía mexicana por nacimiento (fracción I), gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal (fracción IV), haber residido en el país durante los dos años anteriores al inicio del proceso electoral (fracción V) y no haber sido secretario

de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa durante el año previo al inicio del proceso electoral (fracción VI).

En el caso del requisito de ciudadanía por nacimiento, conviene señalar que se trata de una costumbre normativa muy arraigada en los diseños constitucionales mexicanos, que se reproduce de manera irreflexiva en diversos catálogos de requisitos para cargos públicos. Al respecto, resulta pertinente considerar criterios comparados, como los del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a los cuales las restricciones para el acceso a cargos públicos en función de la nacionalidad no pueden ser genéricas, sino que deben sustentarse en circunstancias concretas de personas determinadas y no en prejuicios dirigidos a grupos específicos.[258]

La primera novedad relevante de la reforma es la desaparición del requisito de edad mínima para acceder al cargo de ministro, exigencia presente desde la Constitución de 1824. No obstante, la fracción III establece una experiencia mínima de cinco años en el ejercicio de la profesión. Si se toma en cuenta este requisito, es posible que las personas puedan acceder al cargo, *grosso modo*, a partir de los 27 años.[259] No hay claridad sobre las razones del constituyente para quitar el requisito de edad mínima o establecer una experiencia de cinco años en el ejercicio profesional. En el escenario comparado, únicamente dos países no tienen un requisito de edad mínima ni de experiencia previa: Francia y los Estados Unidos de América. En Alemania se exigen 40 años; en Italia, 50; en Chile y España, 15 años de experiencia

[258] Véase *Kara-Murza v. Rusia*, 2022.

[259] No hay datos nacionales sobre la edad promedio en que las personas reciben la licenciatura en derecho o, en general, sobre cualquier licenciatura. Para tener un parámetro, consulté un estudio elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México que indica que únicamente el 1% de sus egresados tienen menos de 22 años cuando se reciben. El 13.8% tiene 22 años, el 25.3% tiene 23 años y el 20.1% concluye a los 24 años. Véase Secretaría de Desarrollo Institucional, "Perfil de alumnos egresados del nivel licenciatura", *Cuadernos de Planeación Universitaria*, México, núm. 35, octubre de 2021-septiembre de 2022.

profesional (sin establecer edad mínima); en Colombia, 30 años, pero con 15 de experiencia profesional. En Argentina se exigen 30 años y 35 en Brasil.

El texto reformado de la fracción III incluye otra novedad. Se trata del establecimiento de requisitos en el promedio obtenido por los aspirantes en sus estudios de derecho. La regulación constitucional exige 8 como promedio general en la carrera y 9 en las materias que estén relacionadas con el cargo. El requisito de promedios para acceder al cargo es una novedad tanto para el derecho mexicano como para el derecho comparado. Dada la enorme cantidad de escuelas de derecho en México y sus notables desigualdades, los efectos de esta regulación son muy difíciles de predecir.[260] Adicionalmente, el requisito de 9 de promedio para materias relacionadas con la función es muy vago. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegan todo tipo de asuntos. En ese sentido, parece que el requisito debe incluir a la mayor parte de las materias que componen la carrera de derecho. De nuevo, en este caso, no parece existir una explicación clara sobre las razones del constituyente para optar por emplear un modelo de promedio preestablecido como requisito para aspirar a ser juez constitucional.

El constituyente también decidió eliminar el último párrafo del artículo 95, que establecía que los nombramientos debían hacerse preferentemente entre quienes tuvieran experiencia en la función jurisdiccional o que se hubieren distinguido en el ejercicio de la actividad jurídica. Si bien se había cuestionado mucho el alcance y, sobre todo, el seguimiento de este mandato constitucional por los presidentes de la República en su función de integrar ternas para proponer al Senado candidatos a ministros de la Suprema Corte de Justicia, el escenario resultante no apor-

[260] El Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A. C., calculaba que en 2022 había 2,107 escuelas de derecho activas en el país. Véase *https://media.ceead.org.mx/biblioteca/infografias/Las%20escuelas%20de%20derecho%20en%20M%C3%A9xico%202021-2022.pdf?utm_source=chatgpt.com* (fecha de consulta: abril de 2025).

ta una mejor solución. El uso de promedios como única medida para presumir calidad en los aspirantes es por demás vago. La ausencia de estudios sobre la calidad de la educación jurídica en México y la limitada regulación de las escuelas de derecho hacen que el promedio sea una medida con efectos muy limitados para presumir calidad entre los candidatos.

En general, las modificaciones al artículo 95 revelan que no existe claridad en la manera en la que se pretende definir qué personas pueden ser aptas para ocupar el cargo de ministras en la SCJN. La sensación que queda es que los requisitos fueron retocados sin una idea previa general del perfil que se busca y simplemente se añadieron elementos sin mayor reflexión.

VIII. La organización de las elecciones judiciales. Reforma al artículo 96

Artículo 96.

Las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito, serán elegidos de manera libre, directa y secreta por la ciudadanía el día que se realicen las elecciones federales ordinarias del año que corresponda conforme al siguiente procedimiento:

I. El Senado de la República publicará la convocatoria para la integración del listado de candidaturas dentro de los treinta días naturales siguientes a la instalación del primer periodo ordinario de sesiones del año anterior al de la elección que corresponda, que contendrá las etapas completas del procedimiento, sus fechas y plazos improrrogables y los cargos a elegir. El órgano de administración judicial hará del conocimiento del Senado los cargos sujetos a elección, la especialización por materia, el circuito judicial respectivo y demás información que requiera;

II. Los Poderes de la Unión postularán el número de candidaturas que corresponda a cada cargo conforme a los párrafos segundo y tercero del presente artículo. Para la evaluación y selección de sus postulaciones, observarán lo siguiente:

a) Los Poderes establecerán mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos y accesibles que permitan la participación de todas las personas interesadas que acrediten los requisitos establecidos en esta Constitución y en las leyes, presenten un ensayo de tres cuartillas donde justifiquen los motivos de su postulación y remitan cinco cartas de referencia de sus vecinos, colegas o personas que respalden su idoneidad para desempeñar el cargo;

b) Cada Poder integrará un Comité de Evaluación conformado por cinco personas reconocidas en la actividad jurídica, que recibirá los expedientes de las personas aspirantes, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales e identificará a las personas mejor evaluadas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes académicos y profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, y

c) Los Comités de Evaluación integrarán un listado de las diez personas mejor evaluadas para cada cargo en los casos de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral e integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial, y de las seis personas mejor evaluadas para cada cargo en los casos de Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito. Posteriormente, depurarán dicho listado mediante insaculación pública para ajustarlo al número de postulaciones para cada cargo, observando la paridad de género. Ajustados los listados, los Comités los remitirán a la autoridad que represente a cada Poder de la Unión para su aprobación y envío al Senado.

III. El Senado de la República recibirá las postulaciones y remitirá los listados al Instituto Nacional Electoral a más tardar el 12 de febrero del año de la elección que corresponda, a efecto de que organice el proceso electivo.

Las personas candidatas podrán ser postuladas simultáneamente por uno o varios Poderes de la Unión, siempre que aspiren

al mismo cargo. Los Poderes que no remitan sus postulaciones al término del plazo previsto en la convocatoria no podrán hacerlo posteriormente, y

IV. El Instituto Nacional Electoral efectuará los cómputos de la elección, publicará los resultados y entregará las constancias de mayoría a las candidaturas que obtengan el mayor número de votos, asignando los cargos alternadamente entre mujeres y hombres. También declarará la validez de la elección y enviará sus resultados a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de magistraturas electorales, quienes resolverán las impugnaciones antes de que el Senado de la República instale el primer periodo ordinario de sesiones del año de la elección que corresponda, fecha en que las personas aspirantes electas tomarán protesta de su encargo ante dicho órgano legislativo.

Para el caso de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistradas y Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial, la elección se realizará a nivel nacional conforme al procedimiento anterior y en los términos que dispongan las leyes. El Poder Ejecutivo postulará por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República hasta tres personas aspirantes; el Poder Legislativo postulará hasta tres personas, una por la Cámara de Diputados y dos por el Senado, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta tres personas por mayoría de seis votos.

Para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito, así como Juezas y Jueces de Distrito, la elección se realizará por circuito judicial conforme al procedimiento establecido en este artículo y en los términos que dispongan las leyes. Cada uno de los Poderes de la Unión postulará hasta dos personas para cada cargo: el Poder Ejecutivo lo hará por conducto de su titular; el Poder Legislativo postulará una persona por cada Cámara mediante votación de dos terceras partes de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta dos personas por mayoría de seis votos.

El Senado incorporará a los listados que remita al Instituto Nacional Electoral a las personas que se encuentren en funciones en los cargos señalados en el párrafo anterior al cierre de la convocatoria respectiva, excepto cuando manifiesten la declinación de su candidatura dentro de los treinta días posteriores a su publicación o sean postuladas para un cargo o circuito judicial diverso. La asignación de los cargos electos se realizará por materia de especialización entre las candidaturas que obtengan el mayor número de votos.

La etapa de preparación de la elección federal correspondiente iniciará con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebre en los primeros siete días del mes de septiembre del año anterior a la elección.

Las personas candidatas tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, conforme a la distribución del tiempo que señale la ley y determine el Instituto Nacional Electoral. Podrán, además, participar en foros de debate organizados por el propio Instituto o en aquellos brindados gratuitamente por el sector público, privado o social en condiciones de equidad.

Para todos los cargos de elección dentro del Poder Judicial de la Federación estará prohibido el financiamiento público o privado de sus campañas, así como la contratación por sí o por interpósita persona de espacios en radio y televisión o de cualquier otro medio de comunicación para promocionar candidatas y candidatos. Los partidos políticos y las personas servidoras públicas no podrán realizar actos de proselitismo ni posicionarse a favor o en contra de candidatura alguna.

La duración de las campañas para los cargos señalados en el presente artículo será de sesenta días y en ningún caso habrá etapa de precampaña. La ley establecerá la forma de las campañas, así como las restricciones y sanciones aplicables a las personas candidatas o servidoras públicas cuyas manifestaciones o propuestas excedan o contravengan los parámetros constitucionales y legales.

El artículo 96 reformado contiene el detalle del procedimiento de selección y elección de las personas que serán candidatas para

ocupar los cargos de ministro, magistrado y juez dentro del Poder Judicial Federal en lo general, del Tribunal Electoral y del Tribunal de Disciplina Judicial. Buena parte del contenido de este artículo fue adicionada durante el procedimiento legislativo, porque la Iniciativa no tenía respuestas a los problemas que inmediatamente surgieron cuando se empezó a pensar en la eventual implementación de la reforma constitucional.

El primer párrafo establece que todas las personas titulares de unidades jurisdiccionales serán electas por voto popular, de manera libre, directa y secreta. Asimismo, establece que las elecciones de personas juzgadoras se celebrarán el mismo día en que se realicen las elecciones federales ordinarias. Estas prescripciones resultan problemáticas, y conviene analizarlas a la luz de sus efectos.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que a la fecha de aprobación de la reforma judicial existían 11 plazas de ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 7 plazas de magistradas y magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 271 tribunales colegiados de circuito, con 813 plazas; 447 juzgados de distrito; 129 tribunales laborales; 39 tribunales colegiados de apelación, con 117 plazas; 8 plenos regionales, con 24 plazas; 5 salas regionales y una sala especializada del Tribunal Electoral, con 18 plazas, así como 42 Centros de Justicia Penal Federal, con 166 plazas. En conjunto, ello arroja un total de 1,732 plazas sujetas a elección popular en el ámbito federal.[261]

De acuerdo con la regulación contenida en el propio artículo 96, las elecciones ocurrirán cada tres años, tal y como sucede con las elecciones federales. De esta manera, los procesos de sustitución de 1,732 juzgadores a través de elecciones deberán esperar a cada elección federal. Este escenario plantea importantes retos operativos, dada la movilidad que pueden presentar estos juzgadores en un periodo de tres años.

---

[261] Más adelante me refiero a los artículos transitorios de la reforma.

El informe de labores de 2024 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal da una idea de la movilidad judicial. El informe reporta que en 2024 se produjeron 618 movimientos. Así, el nuevo diseño electoral y la espera de tres años para cubrir plazas obligarán a que muchas unidades jurisdiccionales operen con personal interino, en tanto se puede definir a la persona titular de la unidad jurisdiccional.

Un punto adicional en relación con el primer párrafo del artículo 96 es que señala que los juzgadores serán elegidos de manera libre, directa y secreta. Esto implica que todas las personas tienen el derecho a elegir a los juzgadores federales.[262]

En tercer lugar, las elecciones judiciales empatan con las demás elecciones federales. De esta manera, las elecciones federales pueden terminar por contaminar el ambiente para las elecciones judiciales. Incluso, los términos de seis años planteados para los magistrados electorales —véase el comentario al artículo 99— parecen alinear a estos juzgadores con los grupos que resulten vencedores en las elecciones partidistas para el Congreso de la Unión y para la Presidencia de la República.[263] El modelo recuerda a los llamados sexenios judiciales que estuvieron vigentes en muchas entidades federativas, en las que los juzgadores eran sustituidos cada seis años con objeto de alinearlos con los gobiernos de los gobernadores entrantes.[264]

Las cuatro fracciones del artículo 96 y los párrafos subsecuentes detallan el procedimiento de elección. La fracción I dispone que el Senado emitirá la convocatoria para la elección judicial cada tres años en función de las necesidades que le reporte el órgano de administración judicial. La convocatoria para las

---

262 Más adelante veremos cómo este aspecto del mandato constitucional no se cumplió en el procedimiento para llevar a cabo la primera elección de juzgadores.

263 Una crítica a este arreglo, en García, Adriana, *Una amenaza a la independencia...*, *cit.*, pp. 13 y 14.

264 Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, *op. cit.*, p. 130.

elecciones debe publicarse dentro de los 30 primeros días naturales posteriores a la instalación del primer periodo de sesiones del año previo a la elección. Esto implica que el procedimiento inicia dentro de los 30 días posteriores al 1o. de septiembre del año previo a la elección, con lo cual se cuenta con poco menos de nueve meses para la organización de la elección judicial.

La fracción II señala que los tres poderes de la Unión postularán candidatos para ocupar los cargos vacantes. Aquí el texto reenvía a los párrafos segundo y tercero del artículo 96, que establecen cuántos candidatos deben nominarse para cada plaza disponible. Así, en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal y del Tribunal de Disciplina Judicial, cada poder debe designar a tres candidatos. Para los cargos restantes, los tres poderes seleccionarán a dos candidatos por plaza disponible. Los poderes Judicial y Legislativo deben hacer sus designaciones por mayoría calificada. Este requisito puede contribuir a asegurar que las propuestas cuenten con un respaldo mucho más plural.

El inciso a) de la fracción II en comento establece los requisitos para los candidatos. Al efecto, señala que los tres poderes establecerán mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos y accesibles que permitan la participación de todas las personas que acrediten los requisitos para participar, establecidos en la Constitución y en la ley. Adicionalmente, el texto exige que los candidatos presenten un ensayo de tres cuartillas donde justifiquen los motivos de su postulación y remitan cinco cartas de referencia de sus vecinos, colegas o personas que respalden su idoneidad para desempeñar el cargo.

Los requisitos constitucionales son risibles. Revelan el poco cuidado del constituyente en el diseño de una reforma constitucional. Establecer en un texto constitucional que los candidatos tienen que presentar ensayos con límite de extensión o cartas de recomendación representa una innovación inusitada y ridícula desde el punto de vista del constitucionalismo comparado. Pero, incluso al margen de su poca solidez constitucional, el estableci-

miento de este tipo de requisitos aplicables a los procedimientos de selección de candidatos de los tres poderes revela la poca sofisticación de los diseñadores del procedimiento y aporta poco a los procedimientos de selección que cada poder deberá implementar.

El inciso b) de la fracción II establece que cada poder integrará un Comité de Evaluación para la selección de los candidatos, que tendrá la función de revisar los expedientes de las personas aspirantes, evaluar que cumplan con los requisitos constitucionales y legales e identificar a las personas mejor evaluadas que cuenten con conocimientos técnicos para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, fama pública, competencia y antecedentes académicos y profesionales en el ejercicio de la profesión jurídica. Los comités deben integrarse por cinco personas reconocidas en la actividad jurídica.

Este pasaje deja a los comités un margen de maniobra más amplio para los procesos de selección; ello, en el entendido de que los integrantes de los comités tienen capacidad para realizar los procesos de selección. Para tener un parámetro sobre lo que implica el proceso de selección, pueden tomarse en cuenta los concursos de oposición que, hasta antes de la reforma, organizaba el Consejo de la Judicatura Federal.

Primero que nada, debe considerarse que el Consejo de la Judicatura Federal es una estructura de gobierno judicial razonablemente estable. Sus integrantes, con excepción del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, servían en el cargo siete años. Ello permitía que contaran con experiencia acumulada en la función. El diseño y organización de estos concursos siempre suscitó muchas discusiones, e, incluso, se plantearon diversos recursos en los que se cuestionaron sus fases y resultados. Esto obligó al Consejo de la Judicatura Federal a modificar continuamente las características de los concursos. De esta manera, se podría argumentar que el Consejo de la Judicatura Federal, en los 30 años en los que operó, tuvo un éxito limitado en la organización de los concursos.

Si la labor del Consejo se toma como parámetro para ilustrar el reto que enfrentan los comités de evaluación propuestos por el constituyente permanente, podemos visualizar muchas complicaciones en su labor. En primer lugar, porque los comités no son estables. Su integración puede variar de elección a elección. Con ello, la experiencia acumulada de sus integrantes no necesariamente se traslada a los nuevos integrantes. En segundo lugar, las discusiones sobre los perfiles idóneos para los juzgadores y, en general, los mecanismos de evaluación para la selección judicial son altamente complejos; el trabajo de selección de los integrantes de los comités tiene el enorme reto de asegurar que sus integrantes cuenten con la capacidad para hacer esta labor.

En el inciso c) se instruye a los comités a integrar un listado de las diez personas mejor evaluadas para cada cargo tanto en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, así como del Tribunal de Disciplina Judicial. En el caso de las demás unidades jurisdiccionales, el listado debe ser de al menos seis personas. No hay justificación alguna para sustentar este mecanismo y distinguir entre un grupo de candidatos y otro.

Sin embargo, esa variación no es la más complicada. El precepto constitucional continúa, y señala que las listas serán depuradas mediante la insaculación para ajustarlas al número de postulaciones requeridas, para cada cargo. El empleo de un sorteo para definir qué candidatos avanzan en el proceso lamentablemente no es una novedad en nuestra experiencia constitucional. En la reforma judicial de 1994 se empleó para designar consejeros de la Judicatura Federal, y se abandonó en 1999.[265]

El empleo de un sorteo para tomar decisiones en la arena pública implica la renuncia al ejercicio de una función pública y a asumir la responsabilidad de ejercerla. Se trata de la función de seleccionar a los mejores candidatos de acuerdo con los parámetros establecidos por la propia Constitución. Pero también

[265] Reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994 y el 11 de junio de 1999.

implica dejar al azar la selección de cargos públicos que tendrán a su cargo funciones delicadas para el funcionamiento del Estado. El azar como método en la arena pública no es una garantía democrática. Por el contrario, representa una torpe sobresimplificación de un procedimiento de selección.

Los sorteos también plantean problemas desde el punto de vista de la estructura del modelo de elección escogido por el constituyente. En efecto, si bien no existen precedentes comparados para analizar nuestro despropósito constitucional, algunos casos de la Corte Europea de Derechos Humanos nos pueden ilustrar sobre las notables deficiencias de nuestro modelo. Este tribunal ha expresado que las razones para el rechazo de una candidatura deben ser proporcionales al objetivo de salvaguardar el orden democrático.[266] De igual manera, la Corte Europea ha establecido que la descalificación de un candidato no puede ser resultado de decisiones arbitrarias.[267] En el caso mexicano, el empleo del sorteo para depurar listas de candidatos claramente no reúne el requisito de proporcionalidad y puede verse como un mecanismo arbitrario de descalificación de candidatos.

En relación con la selección de los juzgadores, el Relator Especial de la Independencia de Magistrados y Abogados señala lo siguiente:

> El procedimiento para la selección, el nombramiento y el ascenso de los jueces debe basarse en criterios objetivos establecidos previamente por ley o por la autoridad competente. Las decisiones relativas a la selección y a las carreras de los jueces deben basarse en el mérito y tener en cuenta las calificaciones, aptitudes y capacidades de los candidatos, así como su integridad, independencia e imparcialidad. En la selección de los jueces, no debe discrimi-

266 CEDH, *Paksas v. Lithuania*, Grand Chamber, 6 de enero de 2011, párrafos 96 y ss. Esta postura es confirmada y desarrollada adicionalmente en la opinión consultiva: "Advisory opinion on the assessment of the proportionality of a general prohibition on standing for election after removal from office in impeachment proceedings", solicitada por Lituania el 8 de abril de 2002.

267 CEDH, *Shlosberg v. Rusia*, 3 de septiembre de 2024.

> narse a los jueces ni a los candidatos a cargos judiciales por ningún motivo, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, la discapacidad, la orientación sexual o cualquier otra condición. Sin embargo, el requisito de que los candidatos a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no debe considerarse discriminatorio. [268]

Habida cuenta de los parámetros señalados por el Relator Especial, el modelo establecido en la Constitución muestra muchos problemas para cumplirlos. Para empezar, la elección judicial rompe con la carrera judicial. Adicionalmente, los mecanismos para determinar el mérito y las capacidades, pensados en promedios de calificaciones, cartas de recomendación, comités *ad hoc* que evaluarán a muchos candidatos y las insaculaciones, muestran la enorme distancia que hay con los parámetros del Relator.

Un requisito adicional para la depuración de las candidaturas es que esta se realice con paridad de género. En este caso, no hay un parámetro claro para determinar cómo aplicar la paridad de género. El requisito de paridad de género en las candidaturas parece ser más el resultado de una moda que de una necesidad concreta. Dada la completa reconfiguración de las personas que van a integrar la función jurisdiccional, no hay elementos para prever qué resultados se obtendrán. Así, tampoco hay elemento alguno para estimar que se requiere un mecanismo de discriminación positiva, toda vez que no existe disparidad que corregir ni justificación para corregirla.

Finalmente, el inciso señala que las candidaturas que subsistan después de la insaculación deberán ser aprobadas por el poder de que se trate para poder ser integradas.

La fracción III señala que el Senado recibirá las postulaciones de los tres poderes y, a más tardar, el 12 de febrero del año de

---

[268] *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Consejo de Derechos Humanos, 38o. periodo de sesiones, A/HRC/38/38, 2 de mayo de 2018, párrafo 49.

la elección, deberá enviar al Instituto Nacional Electoral los listados para que se organice la elección. Ahí mismo se establece que las personas pueden ser postuladas al mismo cargo por diversos poderes, y que los poderes que no remitan sus postulaciones en tiempo no podrán hacerlo posteriormente.

La fracción IV señala que el Instituto Nacional Electoral hará los conteos de la elección. Las impugnaciones serán resueltas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, salvo en el caso de las elecciones de jueces electorales, que serán conocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todo este proceso debe estar completo antes del inicio del primer periodo de sesiones del año de la elección, toda vez que en esa fecha tomarán protesta los juzgadores electos.

El segundo párrafo del artículo 96 establece que la elección de ministros, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal y magistrados integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial será nacional. En los demás casos, se dispone que la elección se haga por circuito judicial. Esta medida claramente desconoce la manera en la que opera la justicia federal.

Así, en el primer circuito se encuentran múltiples instancias que son de alcance nacional. Tal es el caso de la jurisdicción concursal o de la jurisdicción especializada en competencia económica y telecomunicaciones. De igual manera, se desconoce que, en materia penal, la competencia se define en buena medida por el lugar en donde consigna la fiscalía. En amparo, las reglas de competencia permiten que la jurisdicción sea tanto la del domicilio de la autoridad responsable como la del lugar en donde tenga efectos el acto reclamado.

En el caso de los tribunales regionales, el problema es todavía más evidente. El país está dividido en dos regiones: la Centro Sur y la Centro Norte. La Ciudad de México es sede de los tribunales de cada región. En consecuencia, la Ciudad de México elegirá a los magistrados que sirvan en estos tribunales y a quienes les tocará conocer asuntos provenientes de muchas otras entidades fede-

rativas. Así, la sobresimplificación empleada por el constituyente al utilizar los circuitos judiciales como criterio de distribución de electores tiene el efecto de generar áreas con sobrerrepresentación y áreas infrarrepresentadas.

Algo semejante ocurre con los magistrados de las salas electorales regionales. Todo ello actualiza una antinomia constitucional en el mismo artículo 96, toda vez que el párrafo primero garantiza la elección popular directa de los juzgadores, y el segundo párrafo la restringe al dividir la votación de juzgadores por circuitos. Así, las personas pierden el derecho de votar directamente por las personas que las pueden juzgar.

El texto constitucional también establece que, para el caso de las elecciones nacionales, cada poder postulará a tres candidatos. En el caso de las elecciones por circuito, se postularán únicamente dos candidatos. Tampoco existe justificación alguna para establecer la razón por la que en unos casos hay tres candidatos y en otros únicamente dos.

Para el caso de los jueces y magistrados electos por circuito, se establece en el párrafo cuarto la posibilidad de su reelección. Para ello, el Senado tiene la obligación de incluirlos en los listados que envíe al Instituto Nacional Electoral. Los juzgadores en funciones tienen la oportunidad de solicitar no ser incluidos en las listas y dejar el cargo al elegirse a sus sustitutos. No hay criterio que permita determinar las razones por las que los ministros, magistrados de la Sala Superior o del Tribunal de Disciplina Judicial no puedan ser reelectos.

El cuarto párrafo también señala que la asignación de los cargos se hará por materia de especialización. Esto implica que las materias para las que participan los candidatos tienen que estar preestablecidas y fijas en una adscripción territorial. De nuevo, aquí hay un evidente desconocimiento del constituyente sobre la organización judicial.

La organización judicial exige múltiples ajustes en las materias que conocen las unidades jurisdiccionales en función de las necesidades del servicio de impartición de justicia. Esto oca-

siona que en algunos circuitos existan unidades jurisdiccionales mixtas —que conocen de todas las materias—, unidades especializadas en una o más materias —existen unidades que conocen asuntos administrativos y civiles, penales y de trabajo, por ejemplo— o unidades auxiliares que desahogan trabajo proveniente de otras circunscripciones. La definición de las competencias y el diseño de la oferta judicial varía de circuito en circuito y se ajusta conforme se percibe la demanda de justicia. La elección por circunscripción y por materia va a representar un obstáculo para planear y ejecutar la oferta del servicio de impartición de justicia.

En el quinto párrafo se establece que el Instituto Federal Electoral deberá iniciar la etapa de preparación de las elecciones federales con una sesión que celebre dentro de los primeros siete días de septiembre del año previo a la elección. Aquí se presenta una cuestión regulatoria que debe armonizarse con lo que establece la fracción I del párrafo primero del propio artículo 96, que dispone que el Senado publicará la convocatoria de la elección dentro de los treinta primeros días posteriores a la instalación del primer periodo de sesiones del año previo a la elección.

De este pasaje destaca la sobrerregulación constitucional como una mala práctica legislativa que, lejos de resolver problemas, los incrementa. El constituyente no siempre logra observar los problemas que se pueden presentar para implementar sus mandatos. Por ello, mientras más detallados son los mandatos, el margen de maniobra para corregirlos se reduce. Esto puede generar una crisis todavía más grave cuando el constituyente, además de sobrerregular, opta por colocar cláusulas como la que contiene el décimo primer artículo transitorio del decreto del 15 de septiembre de 2024, que limita las alternativas para interpretar el contenido de la Constitución.

El sexto párrafo dispone que el acceso de los candidatos a la radio y la televisión será de manera igualitaria, de conformidad con lo que señalen la ley y el Instituto Nacional Electoral. De igual manera, autoriza la participación de los candidatos en fo-

ros organizados por el propio Instituto Nacional Electoral o por los sectores público, privado o social. La norma dispone que esta participación se haga en condiciones de equidad.

Las previsiones constitucionales parecen partir de hacer paralelismos con las elecciones para cargos legislativos, ejecutivos o municipales. No obstante, no parece haber reflexión alguna sobre el tamaño de la elección judicial y sus complejidades intrínsecas. De igual manera, la regulación constitucional no menciona a las redes sociales. Aquí puede ocurrir una paradoja derivada de la sobrerregulación constitucional. Si la Constitución no prohíbe el uso y pago de tiempos en redes sociales, no parece viable que esto se haga en la ley. El argumento es que si el constituyente decidió colocar prohibiciones en el texto constitucional y omitió las redes sociales, es porque decidió no regular su empleo. La mala técnica constitucional también genera litigiosidad.

El financiamiento público o privado de las campañas está prohibido. Tampoco se pueden contratar espacios en radio o televisión para la promoción de candidatos. De igual manera, se prohíbe a partidos políticos y a servidores públicos realizar actos a favor de algún candidato. Sin duda, la medida busca equidad en la contienda. El problema es que el constituyente no resuelve el problema de la promoción del voto en una elección con muchos cargos en disputa, muchas candidaturas y poco entendimiento de la población sobre las peculiaridades de los cargos para los que deberán votar.

El último párrafo del artículo 96 señala que la duración de las campañas será de sesenta días, prohíbe las precampañas y deja a la ley la regulación de las sanciones a quienes incumplan con las prohibiciones legales o constitucionales. El efecto de esta medida es incierto. No hay claridad sobre la forma en la que los candidatos podrán entrar en contacto con sus electores. Tampoco hay claridad sobre la manera en la que se enfrentarán las conductas irregulares de las personas candidatas.

IX. El fin de la inamovilidad y de la carrera judicial. Reforma al artículo 97

Artículo 97.

Las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como las Juezas y los Jueces de Distrito durarán en su encargo nueve años y podrán ser reelectos de forma consecutiva cada que concluya su periodo. No podrán ser readscritos fuera del circuito judicial en el que hayan sido electos, salvo que por causa excepcional lo determine el Tribunal de Disciplina Judicial, y podrán ser removidos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Para ser electo Magistrada o Magistrado de Circuito, así como Jueza o Juez de Distrito, se necesita:

I. Tener ciudadanía mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Contar el día de la publicación de la convocatoria señalada en la fracción I del artículo 96 de esta Constitución con título de licenciatura en derecho expedido legalmente y haber obtenido un promedio general de calificación de cuando menos ocho puntos o su equivalente y de nueve puntos o equivalente en las materias relacionadas con el cargo al que se postula en la licenciatura, especialidad, maestría o doctorado. Para el caso de Magistrada y Magistrado de Circuito deberá contar además con práctica profesional de al menos tres años en un área jurídica afín a su candidatura;

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de la libertad;

IV. Haber residido en el país durante el año anterior al día de la publicación de la convocatoria señalada en la

fracción I del artículo 96 de esta Constitución, y

V. No haber sido persona titular de una Secretaría de Estado, Fiscal General de la República, senadora o senador, diputada o diputado federal, ni persona titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria señalada en la fracción I del artículo 96 de esta Constitución.

> El ingreso, formación y permanencia del personal de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación se sujetará a la regulación establecida en las disposiciones aplicables.
>
> Cualquier persona o autoridad podrá denunciar ante el Tribunal de Disciplina Judicial hechos que pudieran ser objeto de responsabilidad administrativa o penal cometidos por alguna persona servidora pública del Poder Judicial de la Federación, incluyendo ministros, magistrados y jueces, a efecto de que investigue y, en su caso, sancione la conducta denunciada. El Tribunal de Disciplina Judicial conducirá y sustanciará sus procedimientos de manera pronta, completa, expedita e imparcial, conforme al procedimiento que establezca la ley.
>
> …
>
> Las Magistradas y los Magistrados de Circuito y las Juezas y los Jueces de Distrito protestarán ante el Senado de la República.

El nuevo texto del artículo 97 establece las bases para el acceso y la permanencia en el cargo de jueces y magistrados electos. La regla central es que al cargo se accede por elección popular. El cargo dura nueve años, y existe la posibilidad de reelección sin límites en procesos en competencia con otros candidatos. El texto constitucional señala que los candidatos ganadores tienen el derecho de permanecer en el circuito en donde han sido adscritos. La permanencia en la adscripción y en el cargo queda sujeta a las decisiones del Tribunal de Disciplina Judicial.

El establecimiento de periodos de nueve años para las personas juzgadoras y su designación por elección popular puede ser problemático a la luz de las garantías de estabilidad e independencia judicial. Sobre este aspecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha hecho varios señalamientos. Si bien no prohíbe las elecciones populares para elegir juzgadores, muestra muchas reservas con los modelos que se han tratado de implementar.

La primera salvaguarda que observa el Comité tiene que ver con la duración en el cargo. Así, los plazos de cuatro años en el

cargo son vistos como problemáticos.[269] El plazo de cinco años tampoco parece adecuado. En este caso, además, si el plazo corto se combina con reglas rígidas de disciplina judicial, como la posibilidad de sancionar a jueces por fallos en los que muestren incompetencia, expone a los juzgadores a muchas presiones políticas, y significa un riesgo para su independencia e imparcialidad.[270]

El relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados advierte sobre los riesgos que pueden tener los periodos breves en el cargo. Acepta que pueda haber plazos breves de prueba, pero insiste en la necesidad de garantizar estabilidad a los juzgadores. A pesar de ello, el Relator manifiesta su preocupación con las confirmaciones de personas juzgadoras en el cargo, porque pueden implicar una afectación a la independencia judicial.[271] En otro caso, el Comité es claro en establecer que un modelo de elección popular de jueces con un mandato fijo máximo de seis años en el cargo no garantiza plenamente la independencia judicial.[272]

La revisión de los criterios del Comité de Derechos Humanos muestra que la independencia judicial se obtiene con combinaciones que incluyen la temporalidad del cargo, la estabilidad de los juzgadores —especialmente relacionada con mecanismos

---

269 Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by parties under article 40 of the Covenant*, CCPR/CO/71/SYR, 24 de abril de 2001, párrafo 15. Se refiere al caso de Siria.

270 Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by parties under article 40 of the Covenant*, CCPR/CO/71/UZB, 26 de abril de 2001, párrafo 14. Se refiere al caso de Uzbekistán. Lo mismo se dijo para Vietnam con periodos de cuatro años y reglas de disciplina judicial que castigan el "error judicial". Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by parties under article 40 of the Covenant*, CCPR/CO/75/VNM, 5 de agosto de 2002, párrafo 10.

271 Despouy, Leandro, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párrafo 56.

272 Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto*, CCPR/C/79/Add.100, 19 de noviembre de 1998, párrafo 8. Se refiere al caso de Armenia.

de disciplina y mecanismos de ratificación—, así como métodos de selección. A la luz de ello, el modelo planteado por el constituyente para los juzgadores federales se encuentra en una zona gris entre lo que se considera razonable y lo que se considera que atenta contra la independencia judicial.

Los requisitos para ser juez y magistrado se establecen en cinco fracciones del párrafo segundo del artículo 97. Al efecto, se establece el requisito de ciudadanía por nacimiento y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Sobre este aspecto, ya nos hemos referido al comentarlo a propósito de la designación de personas ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de magistradas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal y del Tribunal de Disciplina Judicial.

Lo que sí cabe añadir es que se extiende el requisito de ciudadanía por nacimiento para jueces y magistrados federales en la regulación constitucional. Esto es novedoso. El régimen previo a la reforma establecía el requisito de ciudadanía por nacimiento para magistrados y de cualquier tipo de ciudadanía para jueces.[273] No existe justificación alguna para introducir un requisito de naturaleza discriminatoria como el que nos ocupa, y menos para extenderlo a los jueces de distrito.

Se requiere también título de licenciado en derecho, con promedio general de ocho y de nueve en las materias relacionadas con el cargo. El promedio también es exigido en caso de que la candidata cuente con estudios de posgrado. En estos casos, el promedio sustituye a los concursos de oposición.

La ley de carrera judicial identificaba un perfil para los juzgadores.[274] De igual manera, el ingreso a la carrera y los ascensos en cada etapa estaban regidos por concursos. El diseño de la carrera judicial que se reemplazó giraba en torno a la formación de las

[273] Véanse artículos 11 y 12 de la abrogada Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2021.

[274] Artículo 9o. de la abrogada Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación.

personas desde las funciones más básicas de la unidad jurisdiccional (oficial judicial) y llevaba a las personas a ocupar diversos cargos (actuario y secretario) hasta acceder, por oposición, a la función de juez. Posteriormente, los jueces, previo concurso de oposición, podían acceder al cargo de magistrados.

Los concursos de oposición planteaban diversas fases, en las que los aspirantes debían acreditar conocimientos y habilidades a lo largo de diversas pruebas y entrevistas. En el modelo reformado subsiste el acceso a funciones como la de oficial judicial, actuario y secretario por concurso. Este modelo estabiliza el servicio civil de carrera en las funciones de apoyo a la actividad jurisdiccional, pero no constituye en sí mismo un modelo de carrera judicial aunque se mencione en la ley respectiva o en la Constitución.[275]

La carrera judicial es un concepto que gira en torno a las personas que realizan funciones jurisdiccionales. Su objetivo es generar condiciones para que las personas que juzgan sean competentes, gocen de independencia en el ejercicio del cargo y cuenten con la certeza institucional de un cargo en el que permanecerán hasta su retiro si guardan una buena conducta. Al contrario de ello, la nueva Ley de Carrera Judicial no incluye a los funcionarios jurisdiccionales. Por ello, se puede afirmar que, más que una ley de carrera judicial, se trata de una ley de servicio civil de carrera para personas que apoyan la labor jurisdiccional.

La fracción II señala que las personas que aspiren a ser jueces no requieren experiencia profesional alguna.[276] En cambio,

---

275 El 2 de enero de 2025 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación.

276 En este caso, el constituyente permanente parece seguir lo expresado por el presidente de la República en su conferencia matutina del 12 de julio de 2024, en la que señaló: "Un joven que sale de la escuela de derecho es un ángel, tiene una mentalidad abierta, fresca, quiere hacer justicia. Ya cuando pasa el tiempo en un régimen corrupto, como era antes, ya aprendieron a transar". Domínguez, Pedro, "AMLO dice que recién egresados de derecho tienen mentalidad «abierta, fresca»", *Milenio*, México, Política, 12 de julio de 2024.

las personas que aspiren a ser magistradas deberán acreditar tres años de experiencia. De igual manera, se exige a las aspirantes gozar de buena reputación y no haber sido condenadas por delito doloso con sanción privativa de la libertad; residencia de un año en el país previa a la convocatoria a la elección, y no haber sido titular de secretaría de Estado, fiscal general de la República, senadora, diputada ni titular del Poder Ejecutivo de entidad federativa durante el año previo a la publicación de la convocatoria.

La ausencia del requisito de experiencia profesional para acceder al cargo de juez es una importante novedad. Desde el punto de vista comparado, la mayor parte de las legislaciones del mundo exigen algún tipo de experiencia de los candidatos como requisito para acceder a la función jurisdiccional. Incluso en los Estados Unidos, cuya Constitución no exige el requisito de experiencia previa, es altamente infrecuente ver candidatos que no cuenten con ninguna experiencia profesional.

En lo que respecta a la edad, Joseph Story accedió a la función jurisdiccional a los 32 años.[277] En todo caso, tanto en los Estados Unidos, para el caso de los jueces federales, como en casi todo el mundo, los procesos de designación de jueces involucran diversas etapas en las que cuerpos colegiados integrados por personas de prestigio revisan las condiciones de los candidatos propuestos y las decisiones se toman en función de los méritos de los candidatos.[278]

El párrafo tercero del artículo 97 se refiere a la carrera judicial. No obstante, como ya se ha mencionado, ésta dejó de existir. Estas previsiones afectan únicamente al personal de apoyo a la labor jurisdiccional.

---

[277] El caso de Joseph Story es verdaderamente excepcional. Se trata de uno de los juristas estadounidenses más reconocidos del siglo XIX.

[278] Como ejemplo puede citarse el párrafo 25 de la *Opinión 21 de Consultative Council of European Judges (CCJE) "Preventing Corruption Among Judges"*, 2018. En este pasaje el Consejo refleja la relevancia de confiar los procesos de evaluación de candidatos a órganos colegiados compuestos en su mayoría por juzgadores o a las cortes supremas.

El cuarto párrafo se refiere al Tribunal de Disciplina Judicial. Al efecto, establece que cualquier persona puede denunciar ante dicha instancia a cualquier funcionario judicial por hechos que pudieran generar responsabilidades administrativas o penales. El texto somete expresamente a la jurisdicción del Tribunal de Disciplina tanto a las ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como a los magistrados electorales y, en general, a todos los juzgadores federales. El mandato constitucional que recibe el Tribunal le permite investigar y juzgar los casos a partir de las denuncias que recibe. Es decir, se trata de un procedimiento inquisitivo.

La disciplina judicial es un problema difícil de resolver. La cuestión parte de la convicción de que los jueces deben rendir cuentas de su labor. No obstante, el reto consiste en diseñar un mecanismo adecuado de disciplina judicial capaz de juzgar y, en su caso, castigar a jueces que cometen infracciones o que no hacen bien su trabajo, pero que, al mismo tiempo, la labor del órgano de disciplina no constituya un instrumento para minar la independencia de los jueces.

No hay un diseño único para este tipo de mecanismos. Lo que sí encontramos son múltiples parámetros que permiten orientar el funcionamiento y los alcances de este tipo de mecanismos. Destacan especialmente dos documentos: los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura[279] y los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial. Ambos documentos constituyen el parámetro internacional para adoptar políticas judiciales relacionadas con la rendición de cuentas y con la disciplina judicial.

Para el caso mexicano, todavía es necesario revisar el procedimiento que se establezca para juzgar a los jueces. No obstante,

[279] Aprobados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, confirmados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

el diseño constitucional anuncia varios problemas. El primero, ya mencionado, es la existencia de un procedimiento inquisitivo. El segundo es la falta de experiencia de los jueces de disciplina judicial. Esta labor exige profundo conocimiento de la función jurisdiccional y un amplio respeto a la independencia judicial, en particular a la autonomía de los jueces para sustentar sus propios criterios. En tercer lugar, la Constitución establece que cualquier persona puede denunciar a un juez. Esto abre de par en par la exposición de los juzgadores a un mecanismo de disciplina judicial, y puede tener un efecto adverso sobre su independencia.[280]

La reforma mantuvo el pasaje que alude a la elección del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cada cuatro años. Esta disposición contraviene la contenida en el artículo 94, que señala que la presidencia de la Corte será ocupada por quien obtenga el mayor número de votos en la elección, y será rotatoria cada dos años.[281]

X. El mecanismo de sustitución de juzgadores. Reforma al artículo 98

> Artículo 98.
>
> Cuando la falta de una Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrada o Magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, Magistrada o Magistrado del Tribunal Electoral, Magistrada o Magistrado de Circuito y Jueza o Juez de Distrito excediere de un mes sin licencia o dicha falta se deba a su defunción, renuncia o cualquier causa de separación definitiva, ocupará la vacante la persona del mismo género que haya obtenido el segundo lugar en número de votos en la elección para ese cargo; en caso de declinación o imposibilidad, seguirá en orden de prelación la persona que haya obtenido mayor votación. El Se-

[280] Matusik, Tamás, "Targeting Disciplinary Courts. Why Hungary is on the Verge of a Full-scale Judicial Capture", *Verfassungsblog*, disponible en: *https://verfassungsblog.de* (fecha de consulta: mayo de 2025).

[281] Hay una iniciativa que busca corregir este descuido.

nado de la República tomará protesta a la persona sustituta para desempeñarse por el periodo que reste al encargo.

Las renuncias de las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial y Magistradas y Magistrados del Tribunal Electoral, solamente procederán por causas graves; serán aprobadas por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

Las licencias de las personas servidoras públicas señaladas en el párrafo primero de este artículo, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de Ministras y Ministros, por el Pleno del Tribunal de Disciplina Judicial para el caso de sus integrantes, por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral para el caso de Magistradas y Magistrados Electorales y por el órgano de administración judicial para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito o Juezas y Jueces de Distrito. Las licencias que excedan de este tiempo deberán justificarse y podrán concederse sin goce de sueldo por la mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Ninguna licencia podrá exceder del término de un año.

Líneas arriba se trató el tema de las adscripciones de los juzgadores y los problemas que plantean para la organización judicial. El texto reformado del artículo 98 constitucional pretende resolver este problema al acudir a una regla muy simple. En caso de que exista alguna falta permanente de alguna persona funcionaria jurisdiccional, entrará en su lugar quien haya obtenido el segundo lugar en la votación y, en caso de que ésta decline, seguirá quien haya obtenido el tercer lugar. La nueva persona juzgadora ocupará el cargo por el resto del mandato.

Este mecanismo parece práctico, pero entraña múltiples problemas. El primero es que afecta el principio de votación directa. Si la votación popular no favoreció a una persona, ésta no tiene por qué ocupar el cargo para el que no fue electa. El aparente apoyo popular del candidato que quedó en segundo lugar sim-

plemente no existe. El candidato que quedó en primer lugar es quien tuvo el apoyo popular. No obstante, el diseño constitucional ignora esta circunstancia, y es todavía más radical, porque señala que si la persona que quedó en segundo lugar declina, se buscará a la persona que quedó en tercer lugar. Esta regla deja clara una sobresimplificación del constituyente en el diseño de las elecciones judiciales. Las capacidades de las personas que ocuparán los cargos no parecen relevantes. Ni siquiera la votación popular tiene sentido en los casos de sustituciones.

En el segundo párrafo se establece que las renuncias a los cargos de ministro y magistrados de la Sala Superior y del Tribunal de Disciplina Judicial sólo procederán por causas graves y serán aprobadas por la mayoría del Senado o de la Comisión Permanente. Esto implica que los demás juzgadores electos podrán renunciar sin acudir al Legislativo y previo cumplimiento del trámite que eventualmente quedará en la ley. El tema de las causas graves para justificar la renuncia de los ministros se ha demeritado considerablemente en los últimos años. El caso más llamativo es el del ministro Arturo Zaldívar, quien no presentó argumento de gravedad alguno para renunciar a su cargo. El constituyente simplemente fue omiso en ocuparse de ello.

El tercer párrafo habla de las licencias para los juzgadores federales. Después de establecer diversos caminos para el otorgamiento de licencias por plazos menores a 30 días, el constituyente determina que los plazos mayores a 30 días requieren de aprobación por mayoría del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente. El periodo de 30 días es claramente incompatible con las licencias por maternidad en términos del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo. Esto implica que las juzgadoras que vayan a ser madres deberán contar con autorización del Senado de la República. No deja de ser irónico que un texto repleto de lenguaje de género como lo es nuestra Constitución omita una cuestión tan sustantiva como la maternidad.

XI. La justicia electoral electa. Artículo 99

Artículo 99.

...

La Sala Superior se integrará por siete Magistradas y Magistrados Electorales. Cada dos años se renovará la presidencia del Tribunal de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.

...

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de las diputadas y los diputados, las senadoras y los senadores, Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito;

II. a X...

...

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente un criterio sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicho criterio pueda ser contradictorio con uno sostenido por la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de las Ministras y Ministros o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál criterio debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

...

La administración en el Tribunal Electoral corresponderá al órgano de administración judicial, en los términos que señale la ley, mientras que su disciplina corresponderá al Tribunal de Disciplina Judicial. El Tribunal Electoral propondrá su presupuesto al órgano de administración judicial para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Las personas magistradas electorales que integren la Sala Superior serán elegidas por la ciudadanía a nivel nacional conforme

a las bases y al procedimiento previsto en el artículo 96 de esta Constitución.

Las personas magistradas electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que se exigen para ser Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo seis años improrrogables. Las renuncias, ausencias y licencias de personas magistradas electorales de la Sala Superior y las salas regionales serán tramitadas, cubiertas y otorgadas en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Las personas magistradas electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los indicados en el párrafo anterior. Serán elegidas por circunscripciones electorales, en los términos y modalidades que determine la ley, conforme al procedimiento aplicable para las magistraturas de Sala Superior, y durarán en su encargo seis años improrrogables.

Se deroga.

Las modificaciones al artículo 99 constitucional replican para la Sala Superior del TEPJF en buena medida lo que ocurrió con la Suprema Corte de Justicia, aunque en este caso se conserva el mismo número de magistrados en la integración de la Sala Superior. La variante de la reforma está en la elección de los magistrados por voto popular y la asignación de la presidencia a quien obtenga el mayor número de votos. La duración en el cargo de presidente será de dos años, y los relevos serán asignados de acuerdo con los votos conseguidos por los sucesores.

Por lo que respecta a los requisitos para acceder al cargo de magistrados de la Sala Superior, se establece que estos deberán reunir los mismos requisitos que se detallan para ser ministro en términos del artículo 95 reformado. En el caso de los magistrados de salas regionales, el texto constitucional establece que los requisitos para acceder a las candidaturas se establecerán en la ley, y que el cargo durará seis años sin posibilidad de reelección. No hay elemento alguno que permita explicar las razones por las que se optó por la no reelección de los magistrados electorales. No

obstante, en este caso, el modelo sí es contrario a lo que establece el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.[282]

Finalmente, cabe señalar que, por mandato del artículo cuarto transitorio, desaparece la sala regional especializada que se encarga de resolver procedimientos sancionadores relacionados con temas de acceso a medios de comunicación, uso indebido de recursos públicos y propaganda de campaña. No se identificaron, ni en la Iniciativa ni en los dictámenes ni en los diálogos regionales, argumentos que justificaran este cambio.

XII. Artículo 100. El Tribunal de Disciplina Judicial y el órgano de administración

Artículo 100.

El Tribunal de Disciplina Judicial será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Tribunal de Disciplina se integrará por cinco personas electas por la ciudadanía a nivel nacional conforme al procedimiento establecido en el artículo 96 de esta Constitución.

Para ser elegibles, las Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. Durarán seis años en su encargo, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser electos para un nuevo periodo. Cada dos años se renovará la presidencia del Tribunal de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.

El Tribunal de Disciplina Judicial funcionará en Pleno y en comisiones. El Pleno será la autoridad substanciadora en los tér-

[282] Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto*, CCPR/C/79/Add.100, 19 de noviembre de 1998, párrafo 8o. Se trata del modelo de Armenia de periodos de seis años por elección popular y sin posibilidad de reelección.

minos que establezca la ley y resolverá en segunda instancia los asuntos de su competencia. Podrá ordenar oficiosamente o por denuncia el inicio de investigaciones, atraer procedimientos relacionados con faltas graves o hechos que las leyes señalen como delitos, ordenar medidas cautelares y de apremio y sancionar a las personas servidoras públicas que incurran en actos u omisiones contrarias a la ley, a la administración de justicia o a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además de los asuntos que la ley determine.

El Tribunal desahogará el procedimiento de responsabilidades administrativas en primera instancia a través de comisiones conformadas por tres de sus integrantes, que fungirán como autoridad substanciadora y resolutora en los asuntos de su competencia. Sus resoluciones podrán ser impugnadas ante el Pleno, que resolverá por mayoría de cuatro votos, en los términos que señale la ley. Las decisiones del Tribunal serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de estas.

El Tribunal conducirá sus investigaciones a través de una unidad responsable de integrar y presentar al Pleno o a sus comisiones los informes de probable responsabilidad, para lo cual podrá ordenar la recolección de indicios y medios de prueba, requerir información y documentación, realizar inspecciones, llamar a comparecer y apercibir a personas que aporten elementos de prueba, solicitar medidas cautelares y de apremio para el desarrollo de sus investigaciones, entre otras que determinen las leyes.

El Tribunal podrá dar vista al Ministerio Público competente ante la posible comisión de delitos y, sin perjuicio de sus atribuciones sancionadoras, solicitar el juicio político de las personas juzgadoras electas por voto popular ante la Cámara de Diputados.

Las sanciones que emita el Tribunal podrán incluir la amonestación, suspensión, sanción económica, destitución e inhabilitación de las personas servidoras públicas, con excepción de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Magistradas y Magistrados electorales, que sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Tribunal evaluará el desempeño de las Magistradas y Magistrados de Circuito y las Juezas y Jueces de Distrito que resulten

electas en la elección federal que corresponda durante su primer año de ejercicio. La ley establecerá los métodos, criterios e indicadores aplicables a dicha evaluación.

La ley señalará las áreas intervinientes en los procesos de evaluación y seguimiento de resultados, garantizando la imparcialidad y objetividad de las personas evaluadoras, así como los procedimientos para ordenar las siguientes medidas correctivas o sancionadoras cuando la evaluación resulte insatisfactoria:

a) Medidas de fortalecimiento, consistentes en actividades de capacitación y otras tendientes a reforzar los conocimientos o competencias de la persona evaluada, a cuyo término se aplicará una nueva evaluación, y

b) Cuando la persona servidora pública no acredite favorablemente la evaluación que derive de las medidas correctivas ordenadas o se niegue a acatarlas, el Tribunal podrá ordenar su suspensión de hasta un año y determinar las acciones y condiciones para su restitución. Transcurrido el año de suspensión sin acreditar satisfactoriamente la evaluación, el Tribunal resolverá de manera fundada y motivada la destitución de la persona servidora pública, sin responsabilidad para el Poder Judicial.

Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El órgano de administración judicial contará con independencia técnica y de gestión, y será responsable de la administración y carrera judicial del Poder Judicial. Tendrá a su cargo la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Juzgados de Distrito; el ingreso, permanencia y separación del personal de carrera judicial y administrativo, así como su formación, promoción y evaluación de desempeño; la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo del Poder Judicial; y las demás que establezcan las leyes.

El Pleno del órgano de administración judicial se integrará por cinco personas que durarán en su encargo seis años improrrogables, de las cuales una será designada por el Poder Ejecutivo, por

conducto de la persona titular de la Presidencia de la República; uno por el Senado de la República mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes; y tres por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con mayoría de seis votos. La presidencia del órgano durará dos años y será rotatoria, en términos de lo que establezcan las leyes.

Quienes integren el Pleno del órgano de administración judicial deberán ser mexicanos por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; contar con experiencia profesional mínima de cinco años; y contar con título de licenciatura en derecho, economía, actuaría, administración, contabilidad o cualquier título profesional relacionado con las actividades del órgano de administración judicial, con antigüedad mínima de cinco años; y no estar inhabilitados para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni haber sido condenados por delito doloso con sanción privativa de la libertad.

Durante su encargo, las personas integrantes del Pleno del órgano de administración sólo podrán ser removidas en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. En caso de defunción, renuncia o ausencia definitiva de alguna de las personas integrantes, la autoridad que le designó hará un nuevo nombramiento por el tiempo que reste al periodo de designación respectivo.

La ley establecerá las bases para la formación, evaluación, certificación y actualización de funcionarias y funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género. El órgano de administración judicial contará con un órgano auxiliar con autonomía técnica y de gestión denominado Escuela Nacional de Formación Judicial responsable de diseñar e implementar los procesos de formación, capacitación, evaluación, certificación y actualización del personal de carrera judicial y administrativo del Poder Judicial de la Federación, sus órganos auxiliares y, en su caso, del personal de los Poderes Judiciales locales, fiscalías, defensorías públicas, organismos de protección de los derechos humanos, instituciones de seguridad pública y del público en general, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables.

El servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el órgano de administración judicial a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. La Escuela Nacional de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.

De conformidad con lo que establezca la ley, el órgano de administración judicial estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. El Tribunal de Disciplina Judicial podrá solicitar al órgano de administración judicial la expedición de acuerdos generales o la ejecución de las resoluciones que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal en los asuntos de su competencia.

Se deroga.

El órgano de administración judicial, a solicitud del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. La decisión sobre la idoneidad de la concentración deberá tomarse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.

El órgano de administración judicial elaborará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Los presupuestos serán remitidos por dicho órgano para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el ámbito del Poder Judicial de la Federación, no podrán crearse ni mantenerse en operación fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no estén previstos en la ley.

El artículo 100 plantea el escenario resultante de la desaparición del Consejo de la Judicatura Federal. Como ya se ha mencionado, lo sustituyen el Tribunal de Disciplina Judicial y el órgano de administración. Aparentemente, el órgano de administración judicial operará con cierta subordinación hacia el

Tribunal de Disciplina Judicial. El último párrafo del artículo 100 en comento así lo sugiere al establecer que el Tribunal puede solicitar al órgano la expedición de acuerdos generales o la ejecución de resoluciones que considere necesarias para el adecuado funcionamiento de la justicia federal. Si se compara con el texto anterior del artículo 100, en el que la Suprema Corte podía solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales, el esquema resultante es que el Tribunal adquiere más capacidad de maniobra sobre el gobierno judicial del que tenía la Suprema Corte. El énfasis está en lo punitivo, con la consecuente erosión de la autonomía de los titulares de las unidades jurisdiccionales.

Los primeros párrafos del artículo 100 reformado se ocupan del Tribunal de Disciplina Judicial. Al efecto, señala que es un órgano con independencia técnica de gestión y para emitir sus resoluciones, que se integra con cinco magistrados electos por elección popular. El empleo del concepto "independencia técnica de gestión y para emitir resoluciones" es novedoso. Por lo general, se emplea el término "autonomía". No parece haber una razón clara para la variación. Lo más probable es que sea resultado de las deficiencias técnicas de las personas autoras del texto que terminó integrado a la Constitución. Aquí también cabe señalar que, en el párrafo décimo primero del propio artículo 100, se vuelve a aludir a la independencia e imparcialidad de los magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial. En este caso, parece aludirse a la autonomía que, en lo particular, deben tener las magistradas integrantes del Tribunal. Dada la redacción de los primeros párrafos, este pasaje es reiterativo.

Los candidatos a ser personas magistradas del Tribunal deben cumplir con los requisitos que establece el artículo 95 constitucional. La duración en el cargo será de seis años, y los relevos serán cada dos años, a fin de generar escalonamiento en la sucesión. Este diseño permite que el tribunal mantenga cierta estabilidad en su funcionamiento. Se incluye una cláusula de no reelección. Como ya se mencionó en los comentarios al régimen de

juzgadores federales en el artículo 97 y al de los magistrados de salas regionales electorales en el artículo 99, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que un modelo de elección popular de jueces con un periodo de duración en el cargo de seis años, sin posibilidad de reelección, no es acorde con los estándares que se requieren para garantizar la independencia judicial.

La presidencia del Tribunal será rotatoria, y se asignará en función del número de votos obtenidos por los magistrados en la elección popular. Esta fórmula replica lo establecido para la Suprema Corte de Justicia y para la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF. El Tribunal puede funcionar en pleno o en comisiones. De acuerdo con el diseño constitucional, las comisiones se encargarán de la primera instancia, y el pleno, de la segunda instancia. Esta disposición pretende salvar el derecho a una segunda instancia en asuntos relacionados con la disciplina judicial. No obstante, la segunda instancia parece más aparente de lo que debiera ser un recurso efectivo, toda vez que las personas que integran las comisiones que resuelven la primera instancia también forman parte del pleno.

En ese sentido, el derecho a una segunda instancia se ve seriamente menoscabado, porque la instancia revisora está integrada por —una mayoría si las comisiones del pleno son de tres magistrados o minoría si son integradas por dos o un magistrado— magistrados que investigaron y resolvieron la primera instancia. No se cumple con el estándar de un tribunal distinto en la revisión del fallo.[283] Adicionalmente, la Constitución establece que las decisiones del Tribunal de Disciplina son definitivas. Esto implica que no hay recurso alguno que pueda interponerse contra un fallo de este Tribunal. En consecuencia, las debilidades de

[283] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho a una segunda instancia implica que el fallo pueda ser revisado por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. Véase *Mohamed vs. Argentina*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párrafo 97 y *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 158.

este diseño generan un tribunal con importantes vicios de falta de imparcialidad.

El Tribunal puede ordenar oficiosamente o por denuncia el inicio de investigaciones. En ejercicio de sus funciones, puede atraer procedimientos relacionados con faltas graves o delitos; también puede ordenar medidas cautelares y de apremio, y sancionar a servidores públicos que infrinjan la ley o los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia.

El diseño del tribunal es eminentemente inquisitivo. Se trata de una institución que puede tomar el conocimiento de asuntos de oficio, desarrollar investigaciones, acusar y juzgar. Cuenta con todas las atribuciones necesarias para conocer de principio a fin destituciones de personas juzgadoras. Al igual que con el diseño de la segunda instancia, en este caso el diseño del procedimiento es contrario a los estándares de debido proceso.

En las discusiones en torno a la reforma constitucional al proceso penal de 2008 y en su proceso de implementación se suscitaron en nuestro país múltiples debates sobre sistemas inquisitivos y acusatorios. Un tema recurrente por aquellos años era precisamente que los sistemas inquisitivos afectan el debido proceso. Los autores de la iniciativa y el constituyente no repararon en ello. Esta omisión da cuenta de las enormes limitaciones técnicas de los autores de la reforma y del poco cuidado del constituyente permanente para revisar estos deficientes diseños.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre muchas otras autoridades, ha establecido la clara inconvencionalidad de los procedimientos inquisitivos en temas penales y administrativos sancionatorios, precisamente porque afectan el debido proceso.[284] Entre las críticas más frecuentes está la identidad de

[284] Un trabajo que documenta estas cuestiones con muchas referencias a jurisprudencia interamerciana: Vélez, Ramiro, *La separación de las funciones de investigar/acusar y juzgar en el proceso: una garantía innominada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, La Plata, Universidad Nacional de la Plata, 2022, disponible en: *https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/161490/Documento_completo.*

funciones entre investigador y juez. Esta cuestión afecta directamente el derecho a un juez imparcial.[285]

La identidad entre investigador y juez también afecta los principios de contradicción y de igualdad de armas, porque el órgano encargado de juzgar es también el que produce pruebas.[286] Esto típicamente deja a la defensa en una situación de inferioridad en el proceso. La defensa no se enfrenta a una parte, sino a un acusador que es además juez.[287]

El tema de la identidad de funciones se intenta resolver en el sexto párrafo del artículo 100, que establece que las investigaciones en contra de juzgadores estarán a cargo de una unidad especializada dependiente del Tribunal de Disciplina Judicial, que presentará sus informes de probable responsabilidad a las comisiones o al pleno. Al efecto, el texto constitucional dota a dicha unidad de atribuciones para recolectar medios de prueba y para

---

pdf-PDFA.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm_source=chatgpt.com (fecha de consulta: junio de 2025).

285 Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*, fondo, reparaciones y costas, párrafo 146. En el *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párrafos 118 y 119, se refiere a la necesidad de que el encargado de hacer la investigación no puede ser el encargado de juzgar. Esto afecta el principio de imparcialidad. Los tribunales federales mexicanos también se han expresado en ese sentido: tesis IV.2o.P.17 P (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, mayo de 2023. [Registro digital: 2026475].

286 Aquí un criterio al respecto de los tribunales federales: Tesis XVII.2o.1 P (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, t. III, noviembre de 2018, p. 2208. [Registro digital: 2018390].

287 *Caso Rodríguez Revolorio y otros vs. Guatemala*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párrafo 114, la Corte estableció que, de conformidad con los hechos de ese caso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las víctimas no sólo debían probar la existencia de duplicidad de funciones de un funcionario, sino también debían aportar pruebas sobre la forma en la que esto les afectó en el caso concreto. Esta medida puede ser razonable en algunos casos en donde una misma persona ocupa dos posiciones, pero no puede trasladarse a modelos que están viciados desde el diseño como el que se estableció en el artículo 100 constitucional en comento.

imponer medidas cautelares. Así, se puede argumentar que la existencia de la unidad permite que se rompa la identidad entre acusador y juez, toda vez que la función de acusar parece estar en la unidad, y la de juzgar, en el pleno o en las comisiones. La medida es insuficiente, porque para que el modelo opere, la unidad debe operar con autonomía. Su adscripción y subordinación al órgano encargado de juzgar le quita cualquier viso de autonomía. Con ello se afecta la imparcialidad y la igualdad de armas dentro del proceso en perjuicio de los juzgadores que serán procesados.

El diseño también genera altos incentivos para un ejercicio abusivo de la función de investigación a cargo del Tribunal. El otorgamiento de la atribución de iniciar investigaciones de oficio sin requisito alguno de procedibilidad, y con la posibilidad de dictar medidas cautelares, permite que el Tribunal se constituya en una amenaza permanente para cualquier juzgador federal. En ese sentido, los jueces, antes de dictar sus resoluciones, deben tener en cuenta que éstas deben ser del agrado de los integrantes del Tribunal de Disciplina, bajo la amenaza de que se inicie un procedimiento de investigación en su contra y se les dicten medidas cautelares, que pueden incluir reducción de salarios o suspensiones. Así, la ausencia de parámetros para el ejercicio de las atribuciones de investigación se traduce en una atribución discrecional no reglada a cargo del Tribunal de Disciplina Judicial, que genera un efecto inhibidor sobre los jueces (*chilling effect*).

Los párrafos séptimo y octavo detallan el marco que regula el régimen sancionatorio de los integrantes del PJF. Como punto de partida, se establece que el Tribunal de Disciplina Judicial tiene atribuciones para dar vista al Ministerio Público sobre la posible comisión de delitos. Este es un pasaje innecesario, pero amenazante. La legislación penal establece que cualquier autoridad debe dar vista al Ministerio Público cuando tenga conocimiento de la posible comisión de un delito. No es necesaria una habilitación constitucional para hacerlo. Más adelante, señala que el

Tribunal también puede solicitar que se inicie un juicio político en contra de algún juzgador electo por voto popular.

El párrafo octavo detalla las sanciones que puede imponer el Tribunal de Disciplina Judicial a los juzgadores federales, pero hace una excepción a favor de las personas ministras de la Suprema Corte y magistradas electorales (sala superior y salas regionales). En estos casos, se debe proceder conforme al título cuarto de la Constitución, que se refiere a la destitución por juicio político. De esta manera, los juzgadores federales pueden ser amonestados, suspendidos, sancionados económicamente y destituidos e inhabilitados por el Tribunal. En el caso de las ministras y magistradas del Tribunal Electoral, no está claro si el Tribunal puede imponerles otras sanciones que no sean la destitución e inhabilitación. Es decir, el fraseo del octavo párrafo no es claro si la excepción que plantea al remitir al título cuarto de la Constitución se refiere únicamente a las sanciones de destitución e inhabilitación o blinda a ministras y magistradas del TEPJF de cualquier sanción del Tribunal de Disciplina Judicial. En todo caso, la excepción a favor de ministras y magistradas del TEPJF parece arbitraria, dada la calidad de todos los juzgadores federales como personas electas por votación popular.

El noveno párrafo nuevamente genera un régimen de excepción para personas ministras y magistradas del TEPJF. En este caso, se atribuye al Tribunal de Disciplina Judicial la facultad de evaluar el desempeño de juezas y magistradas durante el primer año de su ejercicio, pero excluye a ministras y magistradas del TEPJF. Así, la regulación constitucional deja a la Suprema Corte y al TEPJF la responsabilidad de establecer sus propios mecanismos de evaluación. Al contrario de lo que ocurre en el párrafo previo, en donde se introduce una excepción a favor de ministras y magistradas del TEPJF, en este caso simplemente se les excluye de la evaluación. Esta disposición y el enfoque del siguiente párrafo pueden ser una guía para interpretar el párrafo previo en lo relativo a las atribuciones de sanción del Tribunal de Disciplina. El efecto sería que el Tribunal de Disciplina puede sancionar a

ministras y magistradas del TEPJF con amonestaciones, suspensiones y sanciones económicas. Esto deja fuera la destitución e inhabilitación. En todo caso, este tipo de problemas son consecuencia del descuido y la mala técnica en la redacción y revisión de las reformas al texto constitucional.

El párrafo décimo detalla que la ley regulará las áreas del trabajo de las personas juzgadoras que serán evaluadas por el Tribunal. Al efecto, se dota al Tribunal de atribuciones para dictar medidas tanto correctivas como sancionatorias en caso de que las evaluaciones sean insatisfactorias. El inciso a) del párrafo décimo detalla medidas de fortalecimiento y alude a la capacitación y otras, sin expresar cuáles. El objetivo sería reforzar conocimientos o competencias de los evaluados. Con ello, el modelo constitucional reconoce lo problemático que resulta el proceso de elección popular planteado y genera medidas para mitigar sus efectos en la misma reforma que lo implementa. Así, el constituyente permanente imagina que se va a crear un problema, y en lugar de resolverlo opta por una alternativa en el mismo paquete de reformas para mitigarlo.

El inciso b) del párrafo décimo se ocupa de los casos en que los juzgadores electos no acrediten favorablemente la elección popular o que se nieguen a acatar las medidas correctivas. Al efecto, autoriza que aquellos juzgadores que se encuentren en esos casos puedan ser suspendidos por hasta un año. Si pasado ese lapso no mejoran, el Tribunal los podrá destituir. En estos casos aparece de inmediato el problema de la sustitución de los jueces o magistrados suspendidos o sustituidos. La rigidez de la elección judicial quita cualquier tipo de alternativa de reemplazo al órgano de administración judicial y obliga a recurrir a las personas que ocuparon los lugares subsecuentes en la elección. Éstos, a su vez, tendrán que ser evaluados durante su primer año y podrán recibir medidas correctivas, suspensiones y destituciones. Bajo este escenario, la mejor prospectiva es que el personal de apoyo de las unidades jurisdiccionales sea competente para no sólo apoyar la función, sino prácticamente ejercerla, pues, dada la laxitud de los

requisitos para ingresar por elección popular, ellos serán los que cuenten con la experiencia y los conocimientos necesarios para mantener en funcionamiento a la unidad jurisdiccional. Por lo demás, lo más probable es que estas atribuciones de supervisión y de dictar medidas correctivas a cargo del Tribunal se traduzcan en interferencias continuas con la autonomía de los juzgadores para hacer su trabajo.

Antes de cerrar el análisis de la integración, funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Disciplina Judicial, conviene señalar una importante omisión en su regulación. El texto constitucional no prevé mecanismo alguno de disciplina para los integrantes del propio Tribunal. La única referencia al tema es su posible destitución en términos del título cuarto de la Constitución. Este acomodo permite que no exista mecanismo alguno de disciplina hacia los magistrados del Tribunal, siendo los únicos que gozan de esta condición.

El décimo segundo párrafo y los subsecuentes se refieren al órgano de administración judicial y sus tareas. El texto constitucional empieza por garantizar la independencia técnica y de gestión del órgano de administración. No hay claridad de la intención del constituyente para garantizar esta independencia al órgano de administración. Por el contrario, parece que éste es el que debe contribuir a velar por la autonomía de los juzgadores a quienes presta servicios.

Las funciones del órgano de administración establecidas en la Constitución son:

a) Administración y carrera judicial del PJF;
b) Determinar número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias de tribunales colegiados de circuito, tribunales de apelación y juzgados de distrito;
c) Ingreso, permanencia y separación del personal de carrera judicial y administrativo;

d) Formación, promoción y evaluación de desempeño del personal de carrera judicial y administrativo;
e) Inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo del Poder Judicial Federal.

El texto constitucional deja abierta la posibilidad de que el legislador asigne labores adicionales al órgano administrativo. Por lo que respecta a las atribuciones constitucionales, cabe señalar que la facultad para inspeccionar a los órganos jurisdiccionales por cuestiones administrativas representa un mecanismo de supervisión del trabajo en las unidades jurisdiccionales. Esto no plantea un cambio en cuanto a las áreas sujetas a supervisión. El cambio está en que antes ambas funciones de supervisión —trabajo jurisdiccional y funcionamiento administrativo— las realizaba el Consejo de la Judicatura. En el nuevo modelo, las funciones están a cargo del Tribunal y del órgano de administración, que operan con "independencia técnica y de gestión". [288]

El órgano estará integrado por seis personas que durarán en el cargo seis años improrrogables. Las personas que ocupen estos cargos serán designadas por:

a) Poder Ejecutivo.
b) Senado de la República.
c) Suprema Corte de Justicia.

Para estos casos, los requisitos para las personas que integren el órgano incluyen ser mexicanas por nacimiento, con título profesional en derecho, economía, actuaría, administración, contabilidad o profesiones relacionadas con las funciones del órgano. Se repite en dos ocasiones que deben contar con cinco años de experiencia o antigüedad con el título de licenciatura. A las personas que ocupen estos cargos se les otorga inmunidad en térmi-

[288] Es previsible que existan fricciones entre el Tribunal de Disciplina y el órgano de administración judicial en el ejercicio de estas atribuciones, porque en ocasiones la frontera entre unas y otras no es clara.

nos del título cuarto de la Constitución (párrafo décimo quinto). El diseño resultante es una modificación de los requisitos que se establecían para las personas consejeras de la judicatura, pero sin claridad sobre las razones para introducir modificaciones o mantener otras.

Partimos de un punto. Es un consenso bastante estable en derecho comparado que los órganos de administración judicial deben formar parte de los propios poderes judiciales..[289] Los diseños pueden ser variables. Sin embargo, para el caso del órgano de administración judicial establecido en la reforma que nos ocupa, existen muchas cuestiones que no tienen una justificación clara. Así, por ejemplo, la inmunidad constitucional no parece tener razón de ser. La separación de funciones entre el órgano de administración y el Tribunal de Disciplina aleja mucho a las personas integrantes del primero de cuestiones que requieran algún tipo de inmunidad constitucional. Incluso en cuestiones que atañen a la distribución de competencias y determinación del mapa jurisdiccional, el trabajo parece alejado de un ámbito que requiera de especial protección constitucional. Recordemos que el margen de maniobra de este órgano para intervenir en adscripciones o en el mapa judicial es muy limitado, porque la Constitución establece que las personas juzgadoras son electas para cargo y adscripción. En tales condiciones, no parece haber razón para colocar a los integrantes del órgano en los términos del título cuarto de la Constitución.

El constituyente tampoco expresa razones para definir el método de designación, la reducción en la duración del cargo (los consejeros de la judicatura duraban siete años) ni la imposibilidad de prorrogar mandatos. De igual manera, no hay una razón para justificar la participación de otros poderes en la designación de los integrantes del órgano administrativo. Así, en algunos ca-

[289] La tendencia mayoritaria es que las tareas administrativas se realicen al interior de los poderes judiciales. En algunos casos existen modelos mixtos en los que las funciones administrativas son desarrolladas en colaboración con el Poder Ejecutivo. En menos aún, la tarea la realiza el Poder Ejecutivo.

sos, el diseño se aproxima al del extinto Consejo de la Judicatura, y en otros se aleja sin que parezca haber razones para hacerlo.

La presidencia del órgano dura dos años, y es rotatoria en términos de lo que disponga la ley. La presidencia rotatoria parece bastante problemática. La presidencia marca liderazgo, y debe dar estabilidad al funcionamiento del órgano de administración. Al contrario de ello, la movilidad del esquema rotatorio da lugar a movimientos continuos en la organización y quita incentivos para la institucionalización del funcionamiento del órgano.

El décimo sexto párrafo se ocupa de la carrera judicial. Señala que una ley establecerá las bases par la "formación, evaluación, certificación y actualización de funcionarias y funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género". Se trata de una carrera judicial, sui géneris, toda vez que este es el único caso conocido en el que una carrera judicial no incluye a los titulares de las unidades jurisdiccionales. La exclusión de las personas juzgadoras tiene el efecto de dar al concepto de carrera judicial expresado en la Constitución la forma de un servicio civil de carrera. Esto no es una diferencia de matiz. La carrera judicial se emplea como un pilar para la autonomía de los jueces y para consolidar la independencia de los poderes judiciales. Cuando los juzgadores no forman parte de la carrera judicial, como ocurre en el caso mexicano, más que un sustento de la autonomía judicial, la carrera se vuelve un mecanismo que da estabilidad al personal de apoyo a las personas juzgadoras. No es posible establecer que ello se sitúe como un pilar de la autonomía de los jueces o de la independencia judicial.

Los párrafos décimo sexto y décimo séptimo contemplan dos instancias dependientes del órgano de administración judicial. Ambos casos son un buen ejemplo de sobrerregulación constitucional, porque no hay una razón técnica para colocarlos en el texto de la Constitución: *a)* la Escuela Nacional de Formación Judicial. La novedad es que se pretende ampliar el alcance de

la Escuela de Formación Judicial para convertirse en un centro nacional con vocación de servir a todos los poderes judiciales del país en la capacitación de los funcionarios de apoyo a la función jurisdiccional y, en general, a fiscalías, defensorías, organismos protectores de derechos humanos y público en general; *b)* el Instituto Federal de la Defensoría Pública, como instancia encargada de proporcionar este servicio en procesos federales. El texto no añade más, salvo reiterar que la capacitación de los defensores estará a cargo de la Escuela Nacional de Formación Judicial, cuestión que ya se señalaba en el párrafo previo.

En el párrafo décimo octavo se establece que el órgano administrativo podrá expedir acuerdos generales para el ejercicio de sus funciones. En este pasaje, el constituyente se olvida de que, párrafos atrás, estableció la independencia técnica y de gestión del órgano de administración, puesto que lo subordina al Tribunal de Disciplina Judicial al establecer que este último podrá solicitar al primero la expedición de acuerdos generales o la ejecución de resoluciones que considere necesarias para un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. Esta disposición da al traste con la pretendida independencia de gestión. La cuestión expone las deficiencias en el diseño de los órganos de gobierno judiciales. Sus efectos apuntan hacia un escenario en donde el Tribunal de Disciplina Judicial será la pieza central del gobierno judicial. En esas circunstancias, es previsible que existan roces del Tribunal con la Suprema Corte de Justicia, la Sala Superior del TEPJF y el órgano de administración judicial.[290]

El párrafo decimonoveno mantiene una modificación hecha en 2021, por la que se faculta al órgano de administración judicial para que, a petición de la Suprema Corte de Justicia, pueda concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales asuntos vinculados a violaciones graves de derechos humanos. Esta medida es

[290] Una de las razones de la reforma constitucional de 1999 por la que se modificó la integración del Consejo de la Judicatura era precisamente reducir los roces entre el Consejo de la Judicatura y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

muy problemática y no ha sido empleada desde que se incorporó al texto constitucional.[291]

El penúltimo párrafo del artículo 100 otorga al órgano de administración judicial la atribución de elaborar todo el presupuesto del Poder Judicial Federal. La novedad aquí y, en general, en las atribuciones administrativas del órgano, radica en que quita a la Suprema Corte de Justicia la facultad de administrarse a sí misma y proponer su propio presupuesto. En este caso, el cambio se percibe de manera favorable. La administración de la Suprema Corte y su separación del resto de la administración judicial nunca tuvo una razón de ser clara. Esto dio lugar a aspectos positivos y negativos. En lo positivo, deben señalarse las Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia. En lo negativo, hay múltiples señalamientos de excesos en los gastos administrativos de la Suprema Corte de Justicia. La integración de todo el gasto y su programación en el órgano de administración judicial parece una buena idea.

Finalmente, el último párrafo del artículo 100 establece la prohibición de crear o mantener fondos o fideicomisos que no estén previstos en ley. La medida parece innecesaria en el texto constitucional. No obstante, el planteamiento permite que herramientas como los fideicomisos, que pueden tener buenos efectos para la planeación y administración judicial, puedan emplearse siempre que el legislador así lo establezca.

XIII. Artículo 101. Ajustes de forma

> Artículo 101.
>
> Las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial y las y

[291] Véase Caballero, José Antonio, *La reforma constitucional de 2021. Hacia dónde va la justicia*, México, UNAM, 2021, pp. 56 y ss.

> los integrantes del Pleno del órgano de administración judicial, así como las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.
>
> Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrada o Magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, así como Magistrada o Magistrado de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito, este impedimento aplicará respecto del circuito judicial de su adscripción al momento de dejar el cargo, en los términos que establezca la ley.
>
> Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministras o Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistradas o Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, Magistrados Electorales, Magistradas o Magistrados de Circuito y Juezas o Jueces de Distrito, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Las reformas al artículo 101 no plantean variaciones relevantes. En ellas se colocan prácticamente las mismas prohibiciones que se establecían en el texto previo de la Constitución para jueces, magistrados, ministros y consejeros desde hace tiempo. Así, no pueden percibir remuneración distinta a la que les corresponde por el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales; deben abstenerse de representar casos ante el Poder Judicial de la Federación por dos años posteriores a su retiro, y se les prohíbe también, durante esos mismos dos años, ser secretarios de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o titular del Ejecutivo de alguna entidad federativa.

XIV. Artículo 105. Restricciones a la discreción judicial

Artículo 105.

I...

a) a l)...

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere

sido aprobada por una mayoría de por lo menos seis votos.

...

II...

...

a) a i)...

...

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos seis votos.

III...

...

Tratándose de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

Las modificaciones a las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución se ocupan de ajustar el requisito de mayoría calificada de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia con objeto de que esta refleje su nueva integración con nueve personas. Así, se reduce el número de votos requeridos para la mayoría calificada de ocho a seis.

Si bien el tema de la mayoría calificada no fue debatido en la iniciativa o en los trámites parlamentarios, conviene señalar que se trata de una práctica muy problemática para el funcionamiento de un tribunal. La mayoría calificada es una herramienta que permite elevar el baremo para la aprobación de una resolución de naturaleza parlamentaria. En la arena parlamentaria, la práctica tiene sentido porque este tipo de decisiones son de naturaleza política. Es decir, las personas parlamentarias no tienen que razonar públicamente sus votos; basta con que emitan su voto en un sentido u otro.

La medida busca evitar que las mayorías abrumen los procesos de toma de decisión. Con ello se busca generar incentivos para que las decisiones parlamentarias, particularmente aquellas que se ocupen de temas trascendentales, sean producto de consensos lo más amplios posibles.

En el caso de las decisiones judiciales, la cuestión es más problemática. Las decisiones que exigen mayoría calificada impactan en forma negativa la función jurisdiccional. El debate judicial suele centrarse en problemas concretos. Esto quiere decir que los tribunales deben pronunciarse sobre problemas que generan afectaciones a las partes que están en conflicto. En estos casos, el requisito de mayoría calificada puede tener el efecto de mantener el conflicto en lugar de resolverlo, que es lo que se espera de la función jurisdiccional.

Un buen ejemplo de ello es el caso de las controversias constitucionales, en donde el requisito de mayoría calificada tiene el efecto de generar una realidad jurídica dispar sobre diversos actores. El caso más claro es el de los municipios, en donde una ley puede ser declarada inconstitucional en beneficio de un municipio, y el efecto del requisito de mayoría calificada hace que los demás municipios deban acatar la norma considerada inconstitucional. Adicionalmente, la decisión abre otras vías de impugnación, como puede ser el amparo. Con ello, en lugar de concluir, el conflicto se sublima.

El caso de las acciones de inconstitucionalidad es distinto. Estos procedimientos plantean contradicciones entre textos normativos y la Constitución en abstracto. Esto implica que no existe formalmente un conflicto. Para estos casos, podría argumentarse que el requisito de mayoría calificada para la decisión del tribunal puede hacer más sentido. Estos casos califican directamente y en abstracto el trabajo legislativo. En este escenario, se presume que el legislador hizo su trabajo con responsabilidad.[292]

Por ello, hay quienes consideran que el tribunal encargado de revisar el trabajo legislativo también debe tener un baremo elevado para optar por corregir dicho trabajo.[293] Incluso, en estos casos, el escenario de la mayoría calificada es problemático. Una decisión en abstracto sobre la constitucionalidad de una norma de la Suprema Corte de Justicia que tuvo mayoría simple —por lo que no es declarada inconstitucional— no necesariamente genera la improcedencia de un amparo en contra de un acto concreto en donde la fuente del agravio sea análoga.

Así, un particular puede aspirar a obtener una protección constitucional individualizada en contra de una norma que, a pesar de ser declarada inconstitucional por una mayoría inferior a la calificada de la Corte, permanece vigente porque no se alcanzó la mayoría necesaria. El anterior ejemplo sirve para enmarcar las importantes diferencias que se presentan cuando los debates son teóricos, como es el caso de los autores citados en notas, y cuando son prácticos y hay que encontrar soluciones específicas a los problemas. En todo caso, nuestro constituyente, desde hace mucho tiempo, simplemente ha optado por obviar este debate.

La reforma también adicionó un último párrafo al artículo 105. En este caso se prohíbe que en controversias constitucionales o en acciones de inconstitucionalidad se decreten suspensiones en contra de normas generales que hayan sido impugnadas.

---

292 Waldron, Jeremy, "The Core Case Against Judicial Review", *Yale Law Review*, Estados Unidos, vol. 115, 2006, p. 1346.

293 Ely, John Hart, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press, 2004.

Esta adición es resultado de la efervescencia política más que de una reflexión informada del legislador. Ciertamente, también hay excesos judiciales que podrían emplearse como justificación.

Pero, al margen de la discusión sobre las causas, lo que tenemos es una disposición constitucional que acaba con una medida cautelar y que afecta el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. La medida cautelar tiene varios propósitos, entre ellos mantener la litis y evitar que el acto que se reclama se vuelva irreparable. Por lo general, la parte que solicita una suspensión debe argumentar las razones por las que estima que el acto o la norma que solicita sean suspendidos le afecta y la manera en la que una suspensión puede evitar estas afectaciones. La autoridad judicial debe analizar estas cuestiones y ponderarlas a la luz del interés público que puede verse afectado con una suspensión.

Así, las suspensiones típicamente son claras expresiones de una discrecionalidad necesaria de los juzgadores para ajustar sus decisiones a las circunstancias de cada caso en concreto. El efecto de la adición que se comenta es que quita la discrecionalidad a los juzgadores para tomar esta decisión, con lo cual se abre un importante flanco de desprotección para instituciones o personas afectadas por normas generales.

Para tratar el tema, conviene tomar en consideración algunos antecedentes. La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional (LR105) establece, en sus artículos 14 y 64, que cuando se impugnen normas generales en controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad no será procedente la suspensión.

En el recurso de reclamación 32/2016-CA, derivado de la controversia constitucional 62/2016, la Segunda Sala de la Corte determinó que era procedente suspender la aplicación de una norma general. La decisión contraviene el artículo 14 de la LR105, porque la Segunda Sala encontró que la negativa de la suspensión generaría la violación al derecho humano a la protección de datos personales. En ese sentido, se plantea una interpretación conforme al artículo 14 de la LR105 y se establece que la suspensión

no procede contra normas generales, salvo que la aplicación de las normas generales pueda afectar algún derecho humano. La decisión añade que esto es todavía más necesario cuando la posible aplicación de la norma reclamada tenga el efecto de dejar sin materia al juicio por haberse consumado la violación alegada.

En la controversia constitucional 71/2021 se negó la suspensión en contra de la aplicación de los artículos 180 bis y 180 quáter de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pero se otorgó en contra del artículo segundo transitorio del decreto por el que se reformaban los artículos citados. En este caso, la decisión estimó que el artículo transitorio no era una norma general para efectos de lo que establecía el artículo 14 de la LR105.

En la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 también se otorgó la suspensión en contra de la aplicación de una ley. En este caso, se hizo una interpretación conforme del artículo 64 de la LR105, y se estableció que la suspensión era procedente, para evitar una transgresión irreversible a un derecho humano. Esta suspensión generó mucha polémica y una respuesta crítica del presidente de la República.[294] Este caso colocó en la agenda pública el tema de la suspensión en acciones y controversias.

En buena medida, en amparo también se generó la discusión. De hecho, en amparo, una suspensión que causó mucho revuelo fue la dictada en el amparo 121/2021 por el juez segundo de distrito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones. A diferencia de las controversias y las acciones, en la Ley de Amparo no existía norma expresa que prohibiera la suspensión de normas generales en el amparo. En esta materia, la regla de la fracción II del artículo 107 constitucional restringe los efectos del amparo —y la suspensión— al quejoso exclusivamente (principio de relatividad).

---

294 Muñoz, Alma E., "Se equivocan al suspender la ley de remuneraciones: López Obrador", *La Jornada*, México, Política, 9 de diciembre de 2018, p. 3.

En el caso en cita, el juez decidió suspender todos los efectos y consecuencias derivados del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de marzo de 2021, y ordenó restablecer la vigencia de las normas vigentes antes de la entrada en vigor del decreto en cuestión. La decisión del juez de distrito especializado suscitó una gran polémica.[295]

De esta manera, una discusión relevante sobre los alcances y efectos de una medida cautelar clave para el derecho procesal constitucional terminó envuelta en polémicas políticas y acusaciones de corrupción judicial. Sobre este último aspecto, nunca existió elemento alguno para imputar a los juzgadores involucrados que las decisiones citadas fueron actos de corrupción. Sin embargo, los alcances de las suspensiones y sus efectos ciertamente dejaron mucho espacio para debatir. A pesar de ello, los debates fueron escasos, y el tema quedó a merced de la política.[296] Así, el último párrafo del artículo 105 constitucional fue producto de una reacción a decisiones judiciales muy precisas, y no un esfuerzo por robustecer el sistema de garantías constitucionales mexicano.

XV. Artículo 107. Restricciones en suspensiones en amparo

Artículo 107.

I...

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de personas quejosas que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlas y protegerlas, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas gene-

295 Soto Galindo, José, "El juez Gómez Fierro, gran villano para la 4T", *El Economista*, México, Opinión, 14 de marzo de 2021.

296 El blog *El Juego de la Suprema Corte de Justicia* de la revista *Nexos* publicó varias colaboraciones sobre estos temas.

rales, en ningún caso las sentencias que se dicten fijarán efectos generales.

…

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos seis votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, con efectos generales, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

...

III. a IX...

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. Tratándose de juicios de amparo en los que se reclame la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso la suspensión podrá concederse con efectos generales.

...

XI. y XII...

XIII...

Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno decida el criterio que deberá prevalecer.

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustente criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de

> Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.
>
> Las resoluciones que pronuncie el Pleno de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;
>
> XIV. a XVIII...

Las modificaciones al artículo 107 se dividen en aquellas que actualizan el texto constitucional a la nueva configuración de la Suprema Corte de Justicia y aquellas que involucran cuestiones procesales. En el primer caso están los ajustes a la fracción II con el fin de establecer el requisito de seis votos de mayoría calificada para el procedimiento de declaración general de inconstitucionalidad, y la fracción XIII, que quita las referencias a las salas de la Suprema Corte.

En el segundo caso se encuentra la reforma a la fracción X, que establece una prohibición expresa de dar efectos generales a las decisiones que involucren suspensiones a normas generales. Esta disposición fue incluida para reforzar lo que se expresó en la reforma a los artículos 129 y 148 de la Ley de Amparo.[297] Se trata de una clara reacción a suspensiones dictadas por los tribunales federales. En primer lugar, la dictada en el amparo 121/2021 por el juez segundo de distrito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, en donde dio efectos generales a su medida cautelar,

[297] *Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio de 2024.

tal y como se señaló en el comentario al artículo 105 arriba.[298] Además de esta suspensión, el juez primero de distrito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones dictó una muy semejante, también en materia de energía.[299]

Posteriormente, en un amparo en donde se reclaman temas ambientales, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones concedió una suspensión con efectos generales. En este caso, el argumento se basó en la naturaleza de la acción. Al tratarse de un amparo en donde se reconoce la afectación a una colectividad en cuestiones de medio ambiente, el tribunal consideró pertinente extender los alcances de la medida cautelar para darle efectos generales.[300] En otro asunto que involucraba una cuestión relevante para el propio Poder Judicial federal, un tribunal consideró procedente dictar una suspensión con efectos generales para conservar los fideicomisos judiciales que la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal ordenaba extinguir.[301]

Este tipo de suspensiones también se produjeron en impugnaciones en contra del procedimiento de reforma constitucional de la propia reforma judicial de 2024. Como ya se mencionó en el apartado C del capítulo cuarto (*supra*), un primer caso fue re-

---

298 Esta suspensión fue revocada por resolución en el recurso de revisión 148/2021 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

299 Véase amparo 113/2021 y sus acumulados. Esta suspensión también fue modificada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones en el recurso de revisión 341/2021.

300 Véase Tesis I.2o.A.E.2 A (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, t. I, diciembre de 2024, p. 992. [Registro digital: 2029704].

301 Véase Tesis XVII.2o.P.A.36 A (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, t. III, agosto de 2024, p. 591. [Registro digital: 2029288].

suelto por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, con residencia en Tuxtla Gutiérrez, en el recurso de queja 425/2024. En este caso, el tribunal consideró que "...de substanciarse dicho proceso legislativo, resultaría imposible restituir al quejoso en el goce de sus derechos humanos vulnerados, pues dicha reforma constitucional no podría retrotraerse a través del juicio de amparo". En consecuencia, estima que, con fundamento en la fracción II del artículo 127 de la Ley de Amparo, la suspensión debía otorgarse de oficio. Este mismo criterio fue empleado por la juez quinto de distrito en el estado de Morelos en el amparo 1251/2024, para también ordenar la suspensión del procedimiento de reforma constitucional.

Los casos antes reseñados nos ilustran la importancia de la discreción judicial para determinar los alcances de una resolución. Los hechos, en muchas ocasiones, desbordan por completo las previsiones del legislador. Desde luego, la posibilidad de que exista discreción judicial también invita al abuso, como fue el caso de las suspensiones en contra del procedimiento de reforma constitucional antes mencionadas. Sin embargo, no es posible atribuir a estos dos casos la modificación al artículo 107 constitucional que aquí se comenta. La decisión de hacerlo se fraguó mucho antes con motivo de las decisiones de los jueces especializados en competencia económica. Lo irónico de ello es que ambas suspensiones fueron revocadas. No obstante, el resentimiento de los legisladores y del presidente de la República frente a estas decisiones pudo más. Se modificó la Ley de Amparo y, posteriormente, la Constitución.

XVI. Artículo 110. Ajustes de forma

Artículo 110.

Podrán ser sujetos de juicio político las senadoras y los senadores y las diputadas y los diputados al Congreso de la Unión, las ministras y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial,

> las personas integrantes del Pleno del órgano de administración judicial, las personas titulares de las Secretarías de Despacho, la o el Fiscal General de la República, las magistradas y los magistrados de Circuito y las juezas y los jueces de Distrito, la consejera o consejero Presidente, las consejerías electorales y la o el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, las magistradas y los magistrados del Tribunal Electoral, las y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, las y los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
>
> Las personas titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, Diputadas y Diputados locales, Magistradas y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, las personas integrantes de los Tribunales de Disciplina Judicial y órganos de administración de las Judicaturas Locales, así como las personas integrantes de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las modificaciones al artículo 110 constitucional se ocupan de actualizar el catálogo de servidores públicos que pueden estar sujetos a juicio político.

En relación con el juicio político, conviene señalar que en diversas ocasiones se ha intentado esta vía para presionar a juzgadores por sus resoluciones. El primer caso ocurrió en el siglo XIX. Se trata de la solicitud iniciada con motivo de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, en donde se declara inconstitucional el artículo 8o. de la Ley de Amparo (Amparo Vega).[302]

---

[302] Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, facsímil de la ed. de 1902, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, pp. 782 y ss.

En tiempos recientes se han presentado solicitudes en contra de jueces de distrito de Morelos y Chiapas por otorgar suspensiones en contra del proceso de reforma judicial.[303] También existen solicitudes para iniciar un juicio político a ministros de la Corte.[304] No obstante, ninguno de estos casos ha prosperado hasta el momento.

XVII. Artículo 111. Ajustes de forma

Artículo 111.

Para proceder penalmente contra las y los diputados y las y los senadores al Congreso de la Unión, las y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las y los magistrados del Tribunal Electoral, las y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, las y los integrantes del Pleno del órgano de administración judicial, las y los secretarios de Despacho, la o el Fiscal General de la República, así como la o el consejero Presidente y las consejerías electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra la persona inculpada.

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra las personas titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, diputadas y diputados locales, magistradas y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso, integrantes de los Tribunales de Disciplina Judicial y órganos de administración judicial Locales, y las y los integrantes de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de

303 Estos casos son reseñados en el comentario al artículo 107.

304 Mejía, José Gerardo, "La 4T va contra ministros y jueces que concedieron suspensiones a la reforma judicial: el 5 de diciembre iniciarán proceso de juicio político", *Latinus*, México, 25 de noviembre de 2024.

procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

En este caso, tampoco hay novedades relevantes. El texto se actualiza para incluir nuevos cargos en el catálogo.

XVIII. Artículo 113. Ajustes de forma

Artículo 113.

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Tribunal de Disciplina Judicial y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II y III...

El texto se actualiza para incluir un integrante del Tribunal de Disciplina Judicial en sustitución de un consejero de la judicatura, ante la desaparición de este último órgano.

XIX. Artículo 116. El rediseño de la justicia en los estados

Artículo 116.

I. y II...

III...

La independencia de las magistradas y los magistrados y juezas y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para su elección por voto directo y secreto de la ciudadanía; la creación de un Tribunal de

Disciplina Judicial y de un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación; así como del ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Las Magistradas y los Magistrados y las juezas y los jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a IV del párrafo segundo del artículo 97 de esta Constitución y los demás que establezcan las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados. No podrán ser Magistradas o Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de titular de Secretaría o su equivalente, Fiscal o Diputada o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria respectiva por el Congreso local.

Las propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales se realizarán conforme a las bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos que señala esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación en lo que resulte aplicable, estableciendo mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos, accesibles y paritarios de evaluación y selección que garanticen la participación de personas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes profesionales y académicos en el ejercicio de la actividad jurídica.

Las y los magistrados y las y los jueces durarán en el ejercicio de su encargo nueve años, podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Las magistradas y los magistrados y las juezas y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo.

IV. a X...

> En el ámbito de los Poderes Judiciales de los Estados, no podrán crearse ni mantenerse en operación fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no estén previstos en la ley.

La fracción III del artículo 116 se ocupa de los poderes judiciales en las entidades federativas. La reforma constitucional que nos ocupa reconfigura la regulación constitucional de estos poderes; el impacto es enorme. De acuerdo con datos del Censo Nacional de Justicia, en 2024 servían 658 personas magistradas en los tribunales superiores de justicia, y 4,440 jueces en las entidades federativas.[305] La reforma plantea la salida de todos, y en los plazos establecidos en los artículos transitorios que se comentarán más adelante. Al igual que en el caso federal, nunca en la historia de México se había aprobado una medida que despidiera a prácticamente todos los juzgadores del país.[306]

Al igual que en el caso de los juzgadores federales, en este caso se establece que se garantizará la independencia judicial, y que los juzgadores serán electos por voto directo y secreto de la ciudadanía. De igual manera, se ordena a todas las entidades federativas crear un tribunal de disciplina judicial y un órgano de administración judicial bajo las bases establecidas para sus homólogos federales.

Con el fin de establecer los requisitos para aspirar al cargo de juez o magistrado en las entidades federativas, el texto del tercer párrafo de la fracción III del artículo 116 remite a los requisitos establecidos para los juzgadores federales en términos del artículo 97 constitucional. De igual manera, se repiten los impedimentos. En lo que respecta a la remisión al artículo 97 constitucional sobre los requisitos para aspirar al cargo de jueces o magistrados, destaca una novedad: el Constituyente amplía el requisito de ciudadanía mexicana por nacimiento para los juzga-

[305] Los datos incluyen a los juzgadores en la Ciudad de México que también fueron afectados por la reforma.

[306] Esto no ocurrió ni siquiera al consumarse la Independencia o durante la Revolución mexicana.

dores locales. Este requisito es discriminatorio, y su justificación para magistrados locales era cuestionable. Su extensión a jueces parece un exceso que no tiene razón de ser. Ni la iniciativa ni el procedimiento legislativo se hacen cargo de ello, por lo que debe suponerse que la regulación es producto del descuido de los autores en la elaboración del texto.

Para la selección de los candidatos se plantea un esquema análogo al federal, con la participación de los tres poderes de cada entidad.

El texto constitucional también señala que jueces y magistrados durarán en su encargo nueve años, con la posibilidad de reelección. En este caso, la reelección les permitirá permanecer en el cargo de manera indefinida. Aquí conviene hacer notar que, a diferencia de lo ocurrido con jueces y magistrados federales, quienes pueden presentarse a reelección en forma indefinida, a los juzgadores locales les basta una reelección para adquirir el grado de inamovibles. Dentro de lo problemático que es la reforma en su conjunto, esta distinción es positiva porque reduce el desgaste de los funcionarios judiciales locales en los procesos de elección popular y les otorga certeza sobre su permanencia en el cargo pasados dos procesos electorales exitosos.

En lo que respecta al régimen de la inamovilidad, el texto constitucional señala que las Constituciones de las entidades federativas y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los estados definirán la forma en que los juzgadores podrán ser privados de sus puestos. Este pasaje debe leerse junto con el segundo párrafo de la fracción V del propio artículo 116, que señala que la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas del personal del Poder Judicial de los estados se hará conforme a lo previsto en las Constituciones y leyes respectivas, sin perjuicio de las facultades de las entidades de fiscalización. El efecto de este pasaje es que el régimen de responsabilidad de los juzgadores en las entidades federativas se compone de dos elementos. El primero es el tribunal local de disciplina judicial, bajo los procedimientos que establezcan la Constitución

y las leyes del estado.[307] El segundo es el que se desprende de las facultades de los organismos de fiscalización, y se desarrolla conforme al procedimiento que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El último párrafo de la fracción III del artículo 116 establece una de las fijaciones más importantes de los últimos años, consistente en reiterar la prohibición en el sentido de que los juzgadores estatales no pueden percibir una remuneración superior a la que perciba el presidente de la República.

Finalmente, se adicionó un último párrafo al artículo 116 para establecer que los poderes judiciales de las entidades federativas no podrán crear ni mantener fideicomisos, con excepción de los previstos en ley. Aquí, al igual que en el caso del Poder Judicial Federal, se suele prever que los poderes judiciales contarán con un fondo en donde se depositarán todos los recursos que los poderes judiciales reciban con motivo de sus funciones. En esta categoría se incluyen multas, depósitos y otros recursos que llegan a los poderes judiciales con motivo de los litigios de los que conocen.

XX. Artículo 122. El rediseño de la justicia para la Ciudad de México

Artículo 122.

A...

I. a III...

IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de Disciplina Judicial local, el órgano de administración judicial y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en

[307] En la acción de inconstitucionalidad 260/2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptó que las legislaturas de los estados puedan emitir legislación en materia de responsabilidad judicial. Véase párrafo 253 de esa resolución.

el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para su elección por voto libre, directo y secreto de la ciudadanía conforme a las bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos que señala esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación en lo que resulte aplicable y los demás que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes correspondientes, estableciendo mediante mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos, accesibles y paritarios de evaluación y selección que garanticen la participación de personas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes profesionales y académicos en el ejercicio de la actividad jurídica. Las leyes también establecerán las condiciones para el funcionamiento de órganos de administración y disciplina con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación; así como del ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.

...

Las y los magistrados y las y los jueces durarán en el ejercicio de su encargo nueve años; podrán ser reelectas y reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Las magistradas y los magistrados y las juezas y jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo. En el ámbito del Poder Judicial, no podrán crearse ni mantenerse en operación fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no estén previstos en la ley.

V. a VII...

VIII...

La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Tribunal de Disciplina Judicial local, sin

perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

IX. a XI...

B. a D...

La reforma al artículo 122, en términos generales, replica lo que establece la fracción III del artículo 116 constitucional. De esta manera, se establece el régimen general de elección judicial para jueces y magistrados con duración en el cargo de nueve años e inamovilidad en caso de reelección, y se sustituye al Consejo de la Judicatura por el Tribunal de Disciplina Judicial y el Órgano de Administración Judicial.

Para el tema de los requisitos para aspirar al cargo de juez o magistrado, el texto no es claro. La referencia al régimen del Poder Judicial federal no establece si los requisitos aplicables son los que se establecen en el artículo 95 o en el 97. Es probable que la interpretación correcta sea que aplican los del artículo 97, tal como ocurre en el caso de los poderes judiciales de las entidades federativas en la fracción III del artículo 116. Para hacer la interpretación del pasaje en comento, se deberá tener en cuenta el parámetro de interpretación establecido por el constituyente en el artículo décimo primero transitorio.

En relación con el Tribunal de Disciplina Judicial, el último párrafo de la fracción XIII del apartado A del artículo 122 señala que la investigación de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia corresponderá al Tribunal de Disciplina Judicial, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización.

XXI. Artículo 123. Las relaciones laborales del Poder Judicial Federal

Artículo 123.

...

A...

> I. a XXXI...
> B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:
> I. a XI...
> XII...
> Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, así como los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, serán resueltos por el Tribunal de Disciplina Judicial.
> XIII. a XIV.

El cambio que se presenta con la reforma a la fracción XII del apartado B del artículo 123 tiene el efecto de colocar al Tribunal de Disciplina Judicial como la instancia más alta al interior del Poder Judicial federal. El cambio tiene el efecto de quitar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de los conflictos que se presentaran con sus propios servidores públicos y trasladarla al Tribunal de Disciplina Judicial. El cambio otorga esta competencia al Tribunal de Disciplina Judicial.

La modificación que nos ocupa se relaciona con lo que establece el párrafo octavo del artículo 100 constitucional, porque en ambos casos se subordina a la Suprema Corte al Tribunal de Disciplina Judicial. La cuestión tiene efectos sobre la estructura del orden constitucional mexicano y la naturaleza de la Suprema Corte como órgano de cierre. Bajo esta perspectiva, la Corte aparece como la instancia encargada de velar tanto por la regularidad en la aplicación de la Constitución como de su supremacía. Por ello, las interpretaciones constitucionales que realiza la Suprema Corte tienen el efecto de ser la última palabra en el sistema jurídico mexicano sobre los alcances de un precepto constitucional y, en general, sobre cualquier controversia que llegue a ser de su conocimiento. Esta misma concepción de supremacía constitucional y de la Corte como el máximo intérprete de la Constitución también sostiene el sistema de precedentes y jurisprudencia. En este caso, las decisiones de la Corte irradian directa o indirectamente sobre todo el orden jurídico mexicano.

Como elemento complementario de este sistema, se suele colocar la noción de que ningún tribunal puede estar por encima del órgano de cierre constitucional; es decir, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por esta razón, la Corte, cuando existen conflictos jurídicos en donde ella es parte, tiene la potestad excepcional de conocer de ellos como órgano jurisdiccional. De esta manera, la Corte puede ser juez y parte en un asunto. Esto ocurre con relativa frecuencia cuando la Corte enfrenta litigios con sus proveedores o con sus trabajadores.[308] Más que una irregularidad, esta práctica confirma la posición de la Corte como órgano de cierre constitucional en México y garantiza que ningún otro tribunal puede estar por encima del órgano de cierre.

La reforma al artículo 123 que aquí se comenta, así como la reforma al párrafo octavo del artículo 100, afectan precisamente esta noción de órgano de cierre constitucional, porque lo subordinan al Tribunal de Disciplina Judicial. Por el momento, la cuestión aparece más como un problema teórico. Sin embargo, es previsible que esta situación pueda dar lugar a controversias entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de Disciplina Judicial. En otras latitudes, es frecuente ver que se genera tensión entre órganos jurisdiccionales por establecer a cuál de ellos le corresponde la función de cierre. Por mencionar algunos casos, pueden citarse las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en España, o entre la Corte Constitucional y la Sala de Casación Laboral en Colombia.

XXII. Los artículos transitorios del decreto

El decreto de reforma constitucional contiene doce artículos transitorios. El aspecto más relevante de los artículos transitorios es que estos plantean las bases para el relevo de todos los juzgadores

[308] En el buscador de expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aparecen los casos que conoce la Corte en temas laborales como "Conflictos de trabajo" y los de naturaleza civil como "Juicio ordinario federal".

del país. La implementación de este decreto es un reto complejo y extremadamente ambicioso.

El artículo primero señala que el decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación. Con ello se detonan muchas de las disposiciones de naturaleza procesal ahí contenidas. Tal es el caso de la prohibición de suspender normas generales en acciones y controversias constitucionales y de la prohibición de dar efectos generales a las suspensiones en amparo.[309] En otros casos, como las disposiciones sobre límites temporales a los procesos (artículos 17 y 20 constitucionales), como se verá a continuación, se establecen medidas para su puesta en funcionamiento.

El segundo artículo transitorio empieza por plantear la elección extraordinaria de 2024-2025 de jueces, magistrados y ministros. Al efecto, instruye al Senado para emitir la convocatoria respectiva. La orden constitucional es que se releve a todas las personas ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los magistrados de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la mitad de los jueces y magistrados federales. El cambio en este caso afecta a más de 850 jueces, magistrados y ministros. En el caso de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se autoriza que los cinco que se encuentran en funciones se mantengan en servicio hasta 2027. En consecuencia, únicamente se convoca a elecciones para las dos plazas vacantes de esa Sala Superior.

El texto del artículo segundo transitorio reglamenta el proceso electoral. El primer paso consiste en determinar qué juzgadores dejan su cargo en la elección de 2025 y quiénes en la elección de 2027. Para tal efecto, se instruye al Senado a que seleccione al 50% de los magistrados y jueces cuyas plazas entrarán al proceso electoral de inmediato mediante insaculación. La medida subraya la arbitrariedad de la decisión constitucional, porque tiene el efecto de definir la suerte de prácticamente todos los juzgado-

309 Ojo con el recurso de reclamación 456/2024, Primera Sala.

res federales mediante un sorteo. Carreras enteras dedicadas a la función jurisdiccional se vuelven desechables.[310] A partir de este sorteo, las personas que hayan sido seleccionadas para salir en 2025 deberán decidir si entran a la competencia electoral. Cada poder debe integrar sus comités de selección y hacer las listas de sus candidatos conforme a la reglamentación del artículo 96 constitucional.

El constituyente habilita al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitir la regulación necesaria para la organización de la elección. Para tal efecto, plantea que en la organización de esta elección no podrán participar los partidos políticos ni los representantes del Poder Legislativo. También señala los criterios de paridad de género que deberán emplearse para cada cargo que concurse en la elección, y dispone que la elección sea el primer domingo de junio de 2025.

El noveno párrafo del segundo artículo transitorio plantea que el Instituto Nacional Electoral asignará los cargos alternadamente entre mujeres y hombres, empezando por una mujer. Esta norma puede tener algunos problemas de interpretación. Para el caso de la persona que debe ocupar la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cuestión plantea una posible contradicción. El texto reformado de la Constitución establece que ocupará el cargo la persona que obtenga la mayor votación (artículo 94, tercer párrafo). Sin embargo, el noveno párrafo en comento señala que los cargos se asignarán de manera alternada, empezando por una mujer. En ese sentido, se planteó la duda sobre si se debía seguir la regla de asignación alternada. Dada la redacción del tercer párrafo del artículo 94, no parece haber lugar a cuestionamientos. El texto señala expresamente que la

[310] Por lo general, los concursos de oposición para acceder al cargo de juez o magistrado son cerrados. Es decir, solamente participan personas que ya laboran para el Poder Judicial de la Federación. Incluso en los casos en donde se han organizado concursos abiertos —esto es, aquellos en donde personas externas al Poder Judicial pueden competir—, las personas ganadoras cuentan con experiencia de trabajo dentro del Poder Judicial de la Federación.

presidencia la ocupará la persona que obtenga más votos. Ante tales circunstancias, la decisión debe ser a favor de quien —mujer u hombre— tuvo más votos en la elección.

Finalmente, el segundo artículo transitorio señala que las personas electas deben protestar el cargo el 1o. de septiembre de 2025 y deberán ser adscritas a sus cargos a más tardar el 15 de septiembre.

Antes de cerrar el análisis del segundo artículo transitorio conviene revisar sus efectos a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. El artículo segundo tiene el efecto de destituir en dos momentos (2025 y 2027) a todos los juzgadores federales. Si bien les permite postularse a una elección popular para conservar sus encargos, el efecto directo es que modifica sus condiciones de trabajo y acaba con su estabilidad en el cargo. La pregunta en este caso es si la medida es contraria al derecho internacional de los derechos humanos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que tres garantías se derivan de la independencia judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad del cargo y la garantía contra presiones externas. Al efecto, la Corte tomó en consideración tanto los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura como decisiones de la Corte Europea de Derechos Humanos.

Al desarrollar la garantía de inamovilidad, la Corte establece que ésta implica que la permanencia en el cargo de los juzgadores debe estar garantizada por la ley, y que su inamovilidad debe estar protegida hasta que llegue el momento del retiro en términos de la ley. Cita al Comité de Derechos Humanos para establecer que los jueces solamente pueden ser removidos de sus cargos por faltas disciplinarias graves o incompetencia, mediante procedimientos justos que aseguren objetividad e imparcialidad en la decisión.[311]

La Corte Interamericana utilizó estos razonamientos para conocer de un caso que involucraba la destitución de magistrados

311 *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello) vs. Ecuador*, sentencia del 23 de agosto de 2013, párrafos 144 y ss.

de la Corte Suprema de Justicia de Ecuador. En este caso, el Congreso ordenó la destitución de los magistrados a través de una reforma constitucional. La Corte Interamericana estableció que la destitución violaba el principio de inamovilidad de los jueces por haberlos sacado de sus funciones sin haber concluido su periodo y sin que hubiera causas graves para justificar la destitución. De igual manera, establece que los juzgadores no tuvieron acceso a un recurso efectivo para oponerse a la destitución.[312]

Los argumentos de la Corte Interamericana son perfectamente aplicables para establecer que la reforma constitucional del 15 de septiembre de 2025 es contraria al orden interamericano. Aquí también se presentaron presiones indebidas sobre los juzgadores previamente a la aprobación de la reforma. Se decidió afectar la garantía de inamovilidad y ordenar su destitución antes de que concluyera el plazo de su mandato. Tampoco tuvieron acceso a un recurso efectivo para controvertir su destitución. Sin embargo, en el caso mexicano los hechos son todavía más graves, porque el proceso de destitución afectó a todos los titulares de unidades jurisdiccionales de los poderes judiciales del país. Ello, porque por mandato del artículo octavo transitorio los juzgadores de los poderes judiciales de las entidades federativas también deberán dejar sus cargos. Si bien la reforma permite que los jueces destituidos compitan en elecciones para recuperar sus cargos, el efecto inicial de la reforma es que afecta directamente su inamovilidad y su estabilidad. Con ello, se viola el estándar interamericano.

El artículo tercero transitorio contiene un régimen de transición para la Suprema Corte de Justicia de la Nación que busca fijar bases para el escalonamiento en los relevos de las personas ministras. Este mecanismo busca mantener cierta estabilidad institucional en las decisiones y en el funcionamiento de la Corte, y parece apropiado. Para el caso de jueces y magistrados, por única ocasión, el transitorio establece un periodo de ocho años en el cargo. Ello, con objeto de empatar la próxima elección con las elecciones federales.

---

312 *Ibidem*, párrafos 158 y ss.

El artículo cuarto transitorio se ocupa de las personas magistradas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Establece que quienes no entraron a elección en 2025 dejarán el cargo en 2027. También hace previsiones para el escalonamiento en los relevos de esta Sala. En este artículo también se confirma la desaparición de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.

En los artículos quinto y sexto transitorios se plantea la manera en la que el Consejo de la Judicatura dejará su lugar al Tribunal de Disciplina Judicial y al órgano de administración judicial. De igual manera, se establecen reglas para el escalonamiento de los nuevos funcionarios.

En el artículo séptimo transitorio se ordena la reducción de las remuneraciones de los funcionarios judiciales a fin de ajustarlas al artículo 127 constitucional. Aquí cabe mencionar que este tema fue uno de los que causó mayor molestia al presidente López Obrador en su relación con el Poder Judicial de la Federación. El constituyente permanente tomó nota de ello y actuó en consecuencia. En este transitorio también se establecen las reglas para que los ministros en funciones reciban un haber de retiro.

En el artículo octavo transitorio se plantea el periodo que tiene el Congreso de la Unión para expedir la legislación secundaria, así como el que tienen las legislaturas de las entidades federativas para el mismo fin. A estas últimas se les otorga cierta flexibilidad para determinar en qué momento implementan la reforma, mismo que concluye en 2027.

El artículo transitorio noveno se ocupa de los procedimientos penales y tributarios que al momento de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional hayan excedido los términos previstos en los artículos 17 y 20, apartado B, fracción VII. La disposición constitucional ordena a los juzgadores iniciar los procedimientos de denuncia de exceso en el término mediante su notificación. No obstante, el constituyente no detalla ante quién se deben denunciar, ya que la orden constitucional es hacerlo ante el Tribunal de Disciplina Judicial. Estos tribunales entrarán en

funciones prácticamente un año después de la entrada en vigor del decreto. Solamente en el caso de la justicia contenciosa administrativa se puede hacer la denuncia ante los órganos internos de control. De esta disposición también cabe señalar que resulta retroactiva, porque aplica a procesos que ya estaban en desarrollo cuando la reforma entró en vigor.

El artículo décimo transitorio se ocupa de los derechos laborales de las personas trabajadoras del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas. Al efecto, dispone que sus derechos serán respetados, y que los presupuestos de egresos contemplarán los recursos necesarios para el pago de pensiones complementarias, apoyos médicos y otras obligaciones de carácter laboral. De igual manera, establece una indemnización para jueces y magistrados que hayan optado por no competir en el proceso electoral o para las que, tras haber competido, no hayan resultado electas. Asimismo, se les garantizan las pensiones a las que tenían derecho.

El segundo párrafo del artículo décimo transitorio habla de la extinción de los fideicomisos de los poderes judiciales y del paso de los recursos ahí contenidos a la Tesorería de la Federación o a las tesorerías de las entidades federativas, según corresponda. Esta disposición es más problemática. Por un lado, muchos de estos fideicomisos tenían recursos para cumplir con obligaciones de naturaleza laboral. Su extinción puede dar lugar a incumplimientos. Aparentemente, esta cuestión estaría resuelta por el mandato del primer párrafo del propio artículo décimo transitorio, porque establece que se deben programar recursos para cumplir con todas las obligaciones laborales para cada ejercicio fiscal. Así, el cumplimiento de esto quedará en manos de los legisladores. Por el otro lado, los fideicomisos también se integraban con aportaciones individuales de los beneficiarios. En estos casos, las reglas de operación para la extinción y liquidación de los fideicomisos deben considerar estas cuestiones.

El décimo primer artículo transitorio contiene una disposición atípica, por decir lo menos. Este precepto establece linea-

mientos de interpretación de la reforma, en donde el constituyente pretende asegurar que su mandato sea aplicado a toda costa. Si bien se trata de una manifestación de mala técnica constitucional, es necesario señalar también el contexto en el que se da. Durante el procedimiento de reforma constitucional se dictaron dos suspensiones al procedimiento. La primera se ordenó dictar por el tribunal colegiado en materia administrativa del vigésimo circuito, con residencia en Tuxtla Gutiérrez.[313] La segunda la dictó la jueza quinta de distrito en el estado de Morelos.[314] En ambos casos se trata de decisiones inusitadas. Los juzgadores federales han tenido desde hace mucho tiempo múltiples criterios, que van claramente en contra de estas decisiones. Sin embargo, habida cuenta de la efervescencia que rodeó el proceso de reforma constitucional que nos ocupa, se produjeron estas decisiones. El constituyente tomó nota y dictó el artículo transitorio que nos ocupa. Aquí, la lección tiene más que ver con los efectos perniciosos que tienen sobre nuestra estructura constitucional la irracionalidad y los excesos.

Finalmente, en el artículo décimo segundo transitorio se decreta la derogación de todas las disposiciones que se opongan al decreto.

313 Recurso de queja 425/2024.

314 Amparo 1251/2024.