La reforma judicial de 2024

DESTRUIR CON LA VAGA PROMESA DE CONSTRUIR

JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ

LA REFORMA JUDICIAL DE 2024

Destruir con la vaga promesa de construir

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 434

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Rosa María del Ángel Martínez
Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

Javier Mendoza Villegas
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ

LA REFORMA JUDICIAL DE 2024

Destruir con la vaga promesa de construir

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2026

Libro completo en https://tinyurl.com/5n6nbuyu
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076425411e.2026

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Caballero Juárez, José Antonio, autor.

Título: La Reforma judicial de 2024 : destruir con la vaga promesa de construir / José Antonio Caballero Juárez.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2026. | Serie: Serie Estudios jurídicos ; núm. 434.

Identificadores: LIBRUNAM 2289356 (libro electrónico) | ISBN 9786076425411 (libro electrónico).

Temas: Reforma judicial -- México. | Poder judicial -- México. | Reformas constitucionales -- México.

Clasificación: LCC KGF2501 (libro electrónico) | DDC 347.72—dc23

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación de la Secihti

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 27 de febrero de 2026

DR © 2026. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro electrónico): 978-607-642-541-1

Hecho en México

Libro completo en https://tinyurl.com/5n6nbuyu
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076425411e.2026

CONTENIDO

Introducción 1

Capítulo primero

El contexto de la reforma. La impartición de justicia en el diseño constitucional contemporáneo. . 5

I. Los poderes judiciales ¿para qué? 11

II. Los poderes judiciales en una democracia constitucional 15

III. El descontento con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los jueces en general 19

Capítulo segundo

La iniciativa del 5 de febrero de 2024 35

I. Las razones de la reforma 36

II. La reforma del Consejo de la Judicatura 46

III. Justicia pronta y expedita 48

IV. Otras reformas de naturaleza procesal 49

Capítulo tercero

Las críticas y la resistencia 51

I. Los argumentos técnicos en contra de la reforma judicial 52

II. La movilización en contra de la reforma 66
III. Las impugnaciones 72

Capítulo cuarto

El proceso legislativo de la reforma 77

Capítulo quinto

La reforma constitucional 85

I. Reforma al artículo 17 de la Constitución, párrafo segundo 85
II. Adición de una fracción al apartado A del artículo 20 constitucional 91
III. Adición de un segundo párrafo a la fracción VII del apartado B del artículo 20 constitucional 94
IV. Reforma al artículo 76, fracción VIII 96
V. Derogación de la fracción XVIII del artículo 89 97
VI. Reforma al artículo 94. La reconfiguración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Judicial Federal 98
VII. Reforma al artículo 95, requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 106
VIII. La organización de las elecciones judiciales. Reforma al artículo 96 109
IX. El fin de la inamovilidad y de la carrera judicial. Reforma al artículo 97 124
X. El mecanismo de sustitución de juzgadores. Reforma al artículo 98 131
XI. La justicia electoral electa. Artículo 99 134

XII. Artículo 100. El Tribunal de Disciplina Judicial y el órgano de administración 136
XIII. Artículo 101. Ajustes de forma 153
XIV. Artículo 105. Restricciones a la discreción judicial . . 155
XV. Artículo 107. Restricciones en suspensiones en amparo 160
XVI. Artículo 110. Ajustes de forma 164
XVII. Artículo 111. Ajustes de forma 166
XVIII. Artículo 113. Ajustes de forma 167
XIX. Artículo 116. El rediseño de la justicia en los estados 167
XX. Artículo 122. El rediseño de la justicia para la Ciudad de México 171
XXI. Artículo 123. Las relaciones laborales del Poder Judicial Federal. 173
XXII. Los artículos transitorios del decreto 175

CAPÍTULO SEXTO

EL ACCIDENTADO PROCESO ELECTORAL. UNA BREVE NOTA 183

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

INTRODUCCIÓN

El 15 de septiembre de 2024 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* un decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por el que se ordena la sustitución escalonada de todos los jueces del país, federales y locales. Con ello se puso en marcha la mayor purga judicial de la que se tiene conocimiento en el mundo contemporáneo.[1] En cálculos gruesos, la reforma afectó a cerca de 6000 juzgadores, la mayor parte de ellos con amplia experiencia en la impartición de justicia. Las razones para justificar esta gran purga judicial son vagas. El costo de la medida es altísimo, tanto por la pérdida de capacidades en la impartición de justicia como por las indemnizaciones y el financiamiento de las elecciones para designar nuevos juzgadores.[2] Los efectos de esta reforma judicial son, en el mejor de los casos, inciertos.

En este trabajo me enfoco en el análisis de esta reforma constitucional y sus antecedentes. También avanzo brevemente algunas consideraciones sobre la primera parte de su implementación. Para ello, empiezo por tratar de establecer un contexto para la reforma en el marco de los cambios constitucionales que han experimentado los poderes judiciales en nuestro país en los últimos 50 años. Estos cambios han sido producto de muchas discu-

[1] Algunas purgas recientes han ocurrido en Venezuela (2004), Hungría (2011), Turquía (2016), Polonia (2017) y El Salvador (2021).

[2] Simplemente, el presupuesto autorizado para financiar las elecciones judiciales fue de aproximadamente 7000 millones de pesos. En el caso de las indemnizaciones por retiros anticipados no hay cifras publicadas. El costo de la pérdida de experiencia acumulada de los funcionarios judiciales es inconmensurable, como se verá adelante.

siones relacionadas con la operación del orden jurídico nacional, pero también se enmarcan en el contexto de un movimiento latinoamericano de reforma judicial.

Posteriormente me ocuparé de analizar la reforma de 2024. Al efecto, sostengo que la reforma rompe con todo lo que se ha implementado para formalizar y robustecer la carrera judicial, al menos desde 1987. El análisis revisa los cambios que afectan a la carrera judicial, los que modifican la organización judicial y los que tienen impacto en los procesos jurisdiccionales. Al efecto se presentan diversas consideraciones sobre los efectos de los cambios.

En la parte final me ocupo de la manera en la que se ha tratado de implementar la reforma. Empiezo por revisar los artículos transitorios, y de ahí sigo con el estudio de las incidencias del proceso de implementación. En esta tarea trato brevemente el proceso electoral, pero no es mi intención analizarlo a fondo. Esta tarea la dejo a otras plumas mucho más especializadas en temas electorales.

Mi objetivo principal es introducir una discusión de la reforma de 2024 a la luz del debate sobre el diseño de las instituciones que imparten justicia y de sus efectos en el cumplimiento de las funciones sustantivas de los poderes judiciales. Este debate inicia para el constitucionalismo moderno con el ensayo número 78 de Hamilton en *El Federalista*. Las constituciones escritas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial introdujeron algunas variantes importantes al debate, entre las que destaca la jurisdicción constitucional como un elemento básico de cualquier modelo. Con posterioridad se han añadido otras instituciones, que si bien no son críticas para la estabilidad del modelo, buscan contribuir al fortalecimiento de la función jurisdiccional. Tal es el caso de los consejos de la judicatura, por ejemplo.

Esta es precisamente la discusión teórica en la que me introduzco para establecer el estado actual del debate sobre la justicia. La revisión de todo este debate nos lleva a encontrar diversos problemas en la reforma de 2024. El más destacado son las elec-

ciones judiciales. Este método de selección judicial es muy poco socorrido por los redactores de textos constitucionales, y no hay razones claras que justifiquen el cambio por el que se optó en México. Junto al tema de las elecciones veremos también algunas otras cuestiones que resultan problemáticas.

Además del objetivo principal, tengo otros dos objetivos secundarios. En primer lugar, considero necesario revisar los efectos de la reforma de 2024 sobre el proceso de consolidación de la justicia constitucional. En este caso, sostengo que la reforma rompe con la tendencia de los últimos cuarenta años, consistente en fortalecer a la justicia constitucional. Así, la reforma se presenta más como un intento por deslegitimar a los poderes judiciales como instancias capaces de controlar a los poderes legislativos y ejecutivos, de ahí el debilitamiento de las instituciones que imparten justicia.

El segundo objetivo es dar cuenta del proceso de erosión que sufrió la justicia mexicana en los años previos a la reforma de 2024. Esta revisión destacará la forma en la que los jueces en general y la Suprema Corte en lo particular, fueron atacados y criticados por sus decisiones, aunque también los ataques pusieron de relieve los salarios y el costo general de la justicia en nuestro país.

Estoy seguro de que las recientes elecciones judiciales y la entrada en funciones de los nuevos juzgadores darán mucho de qué hablar. No obstante, eso tendrá que ser materia de trabajos posteriores. Este libro busca centrarse en el contenido de la reforma de 2024.

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 primero

EL CONTEXTO DE LA REFORMA. LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN EL DISEÑO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO

Una reforma judicial presumiblemente busca tener un impacto favorable sobre la impartición de justicia. Esta cuestión se ha debatido de muchas maneras. Como ya se mencionó en la introducción, en México las discusiones sobre la reforma judicial se integran tanto con debates sobre la forma en la que deben resolverse problemas que nos aquejan desde hace muchos años como con discusiones relacionadas con el pensamiento constitucional contemporáneo y su visión sobre la función de la justicia en una democracia. En este aspecto, destacan especialmente las discusiones sobre reforma judicial en América Latina y en el mundo.

Los debates sobre reforma judicial en América Latina se remontan a los años 80 del siglo XX.[3] Desde entonces, se han presentado diversas corrientes que abogan por cambios para transformar a las instituciones que imparten justicia. Un común denominador en la mayor parte de las reformas es que son producto de diálogos entre los diseñadores y los implementadores. Estos diálogos traspasan fronteras y logran establecer paradigmas

[3] Hammergren, Linn, "Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más", s. f., disponible en: *https://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti5.htm* (fecha de consulta: julio de 2025). Esta publicación es una traducción de "Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress", paper prepared for Seminar on Judicial Reform in Latin America, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, Colombia, julio de 1998.

de cambio ampliamente aceptados.[4] Uno de ellos es la llamada carrera judicial.[5] Pero no es el único. Asimismo, existen consensos en relación con el fortalecimiento de la independencia judicial y las acciones que la afectan.[6] Incluso hay muchos debates sobre la administración judicial y el papel de los consejos de la judicatura.[7]

Los resultados de las reformas judiciales no siempre han sido positivos. Pero los fracasos no pueden echar abajo múltiples logros en las instituciones de justicia en los pasados 50 años.[8] Una evaluación global del movimiento por la reforma judicial en América Latina deja necesariamente una valoración positiva. Ciertamente, hay muchos aspectos que se pueden mejorar. Pero

---

[4] Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, Milán, 6 de septiembre de 1985, confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32; constituyen el mejor ejemplo de los estándares internacionales en la materia, disponible en: *https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary* (fecha de consulta: julio de 2025).

[5] Véase Estatuto Universal del Juez, adoptado por el Consejo Central de la Unión Internacional de la Magistratura en Taiwán el 17 de noviembre de 1999, artículo 5.1, disponible en: *https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_spanish.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

[6] El artículo 8o. "Garantías judiciales", apartado 1 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* garantiza el derecho a un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, disponible en: *https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

[7] Véase artículo 2.3 del Estatuto Universal del Juez. Véase también: Hammergren, Linn, "Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America", junio de 2002, Carnegie Endowment for International Peace, disponible en: *https://www.policyarchive.org/handle/10207/6543*.

[8] Hammergren, Linn, "Twenty-Five Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments, and Emerging Issues", *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Winter/Spring 2008, p. 89. Véase también Pásara, Luis, *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*, México, UNAM, 2015, y González-Ocantos, Ezequiel, "Courts in Latin America", en Prevost, Gary y Vandem, Harry (eds.), *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

eso de ninguna manera nos puede señalar que los cambios no han valido la pena. La justicia en América Latina, con todo y sus enormes falencias, es mucho mejor de lo que era hace 50 años.

México no fue ajeno al espíritu de la reforma judicial. En nuestro país, el debate sobre reformas judiciales se mezcló con los problemas para estabilizar la jurisdicción constitucional —el amparo— y para consolidar la independencia judicial. Así, en los primeros 60 años de vigencia de la Constitución de 1917 discutimos cómo enfrentar la enorme demanda de amparos directos que recibía la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Empezamos con aumentos en el número de ministros (1928 y 1934). Seguimos con la creación de los tribunales colegiados de circuito (1951). Las reformas posteriores trataron de distribuir la carga de trabajo de amparos directos entre la SCJN y los tribunales colegiados de circuito (1968). La reforma de 1987 tuvo como objetivo aislar a la SCJN de los amparos de legalidad y especializarla como un tribunal constitucional. Ese mismo año se reformó la Constitución para fortalecer la independencia judicial en las entidades federativas (artículo 116, fracción III). Aquí se siente por primera vez con toda claridad la influencia del movimiento latinoamericano para el fortalecimiento de la justicia.[9]

La reforma de 1994 fue el punto de partida de la refundación del Poder Judicial Federal (PJF) y una importante influencia para la reestructura de los poderes judiciales de las entidades federativas. En esta reforma se entremezclan discusiones que vienen más del ámbito latinoamericano con problemáticas propias del debate jurídico nacional. Por lo que se refiere a la justicia, la reforma se enfocó en dos grandes objetivos. El primero consistió en transformar a la SCJN. Se redujo el número de ministros de 26 (numerarios y supernumerarios) a 11 y la duración en el cargo se dejó en 15 años de servicio. El mecanismo de designación de ministros fue rediseñado para establecer que el presidente de la

[9] La independencia judicial preocupa especialmente en el ámbito latinoamericano por esos años. Véase Hammergren, Linn, "Quince años de reforma...", *cit.*

República nominaría una terna y el Senado decidiría la nueva designación de ministro entre los integrantes de la terna. El cambio también incidió sobre la competencia de la SCJN. Se dio vida a las controversias constitucionales[10] y se crearon las acciones de inconstitucionalidad, se establecieron las bases para el uso de las controversias constitucionales y se dieron atribuciones a la SCJN para reducir su labor en el conocimiento de amparos. Esto último, muy en línea con la reforma de 1987. En segundo lugar, se establecieron las bases para el funcionamiento de la carrera judicial y, en general, para la profesionalización del PJF. Al efecto, se crea el Consejo de la Judicatura Federal como pieza clave para la organización de la carrera judicial y, en general, de la administración del Poder Judicial Federal.

En reformas subsecuentes se hicieron ajustes y desarrollos adicionales a la reforma de 1994. Así, por ejemplo, en la reforma de 1997 se creó el Tribunal Federal Electoral como parte integrante del PJF. La medida no sólo generó la jurisdicción electoral federal, sino que también permitió la especialización de la jurisdicción constitucional electoral. La reforma de 1999 afectó la integración del Consejo de la Judicatura. Finalmente, la reforma de 2021 presentó novedades para la carrera judicial, para la forma de integrar jurisprudencia y en la capacidad de la SCJN y del Consejo de la Judicatura para emitir regulaciones en el ámbito de sus competencias.

La reforma de 2024 es completamente disruptiva en relación con las que le precedieron. El cambio planteado rompe comple-

[10] Las controversias constitucionales ya existían en el texto constitucional (artículo 105), pero prácticamente no se utilizaban. La controversia 1/93, conocida como la controversia Delicias, fue la última planteada bajo el régimen previo a la reforma de 1994; véase Cárdenas Gracia, Jaime, "Comentarios sobre la controversia constitucional 1/93, promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en contra del gobernador y secretario de Gobierno de la propia entidad federativa, que fue aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 85, 1996, disponible en: *https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.1996.85.3416* (fecha de consulta: julio de 2025).

tamente con los cambios constitucionales en materia de justicia de los últimos 100 años. Incluso en el tema de la sustitución de juzgadores, el cambio no tiene precedentes, habida cuenta de la forma en la que se ordena su ejecución en los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional. El fenómeno de la destitución de juzgadores lo habíamos visto en el país únicamente en dos ocasiones durante la vigencia del orden constitucional de 1917. La primera ocurrió con el decreto publicado el 15 de diciembre de 1934 cuando se decidió relevar a todos los ministros, magistrados y jueces federales, así como a los de la Ciudad de México. Adicionalmente, se estableció que todos los juzgadores durarían en sus cargos seis años. Los comentaristas de la época consideran que el cambio fue impulsado por el presidente Cárdenas con objeto de que la Suprema Corte fuera más afín a los ideales de la Revolución mexicana.[11] La segunda ocasión en que se purgó a la Corte fue con motivo de la reforma de 1994. En esta ocasión se mantuvo a los magistrados y jueces federales en funciones. Las razones para la salida de los ministros de esa forma tenían que ver con el debilitamiento de la credibilidad de la Corte debido a problemas políticos o de corrupción.[12]

La reforma de 2024 se parece más a la purga judicial que ocurrió en 1934. Aunque la primera es mucho más radical, porque también establece las bases para cesar a todos los juzgado-

[11] La presentación de la iniciativa de reforma constitucional propuesta por Lázaro Cárdenas se reproduce en Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante los gobiernos de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1929-1934)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1998, t. I, p. 160. Un breve comentario puede verse en Gómez Mendoza, Erika y Ríos Figueroa, Julio, "La reforma judicial de 1935: a noventa años su sentido sigue vigente", *El Juego de la Corte*, Nexos, 25 de junio de 2024, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-reforma-judicial-de-1935-a-noventa-anos-su-sentido-sigue-vigente/* (fecha de consulta: marzo de 2025).

[12] Caballero, José Antonio, "De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México", en Meyer, Lorenzo y Bizberg, Ilán (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. III: *Las instituciones*, México, Océano, 2009.

res de las entidades federativas. Entre las razones para justificar la purga judicial, tanto el expresidente López Obrador como la presidenta Sheinbaum hablan claramente de la frustración de su movimiento con las decisiones de la SCJN.[13]

Por lo que respecta al contenido de la reforma, no existe material alguno que permita sustentar con la debida amplitud las razones por las que se opta por un modelo generalizado de elecciones judiciales. La revisión del material que acompaña la iniciativa es limitada, como se analizará más adelante.[14] Los debates parlamentarios tampoco arrojan elemento alguno al respecto. Así, la reforma no tiene relación alguna con los debates contemporáneos sobre diseño de constituciones o con debates sobre el diseño de instituciones democráticas. Tampoco hay rastro alguno de discusiones de escuelas críticas que aboguen por la conveniencia del modelo de elecciones judiciales.[15] Las pocas referencias que pretenden justificar el modelo aluden a Bolivia, en donde todo parece indicar que el cambio tampoco tuvo un sustento debatido por el constitucionalismo comparado, y sus efectos son, en el mejor de los casos, negativos.[16]

---

[13] Véase, por ejemplo, López Obrador, Andrés Manuel, discurso en el 5o. informe de gobierno, 1o. de septiembre de 2023, en el que señaló: "No es cosa menor, los impartidores de justicia deben servir al pueblo…", disponible en: *https://amlo.presidente.gob.mx/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-5-informe-de-gobierno/* (fecha de consulta: julio de 2025), y Presidencia de la República, "Reforma al Poder Judicial es la lucha del pueblo de México contra la corrupción y el nepotismo: presidenta Claudia Sheinbaum", comunicado de 5 de noviembre de 2024, disponible en: *https://www.gob.mx/presidencia/prensa/reforma-al-poder-judicial-es-la-lucha-del-pueblo-de-mexico-contra-la-corrupcion-y-el-nepotismo-presidenta-claudia-sheinbaum* (fecha de consulta: julio de 2025).

[14] En el capítulo XXX se analizan las razones expresadas en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional enviada por el presidente de la República.

[15] En los Estados Unidos hay cierto debate sobre las elecciones judiciales; sin embargo, no hay señal alguna de que los constituyentes que apoyaron la reforma o sus redactores las consultaran.

[16] Véase el informe *Ni elecciones judiciales integrales ni reforma de la justicia en Bolivia*, Federación Latinoamericana de Magistrados, Comisión Internacional

I. Los poderes judiciales ¿para qué?

Líneas arriba me referí a los debates sobre reforma judicial en América Latina. Estos debates tienen múltiples fuentes, visiones y motivaciones. A pesar de ello, es relativamente fácil encontrar en ellos consensos que operan como punto de partida sobre qué es la función de impartición de justicia y qué características deben tener los órganos que la ejercen. El debate en la era moderna comienza con las aportaciones de Alexander Hamilton en el ensayo número 78 de *El Federalista*. En este texto, Hamilton coloca al Poder Judicial dentro del diseño de una Constitución. Su enfoque está ligado a identificar las funciones que la justicia debe cumplir en el orden constitucional y la manera en la que debe integrarse el órgano encargado de hacerlo, a fin de facilitar su labor.

Sin embargo, el planteamiento de Hamilton da por sentada la función básica de la impartición de justicia, que consiste en dirimir conflictos entre particulares, entre particulares y autoridades o entre autoridades. El marco bajo el cual se deben dirimir estos conflictos supone la existencia de: *a)* un juez imparcial designado con anterioridad a los hechos que juzgará; *b)* un juez que aplica la ley, la cual también fue expedida con anterioridad al hecho juzgado; *c)* un juez que, previo a resolver el conflicto, otorga a las partes la oportunidad de expresar sus argumentos y presentar pruebas, y *d)* un juez que resuelve el conflicto mediante una sentencia en la que determina quién tiene la razón.[17]

Para cumplir con la finalidad de impartir justicia, los poderes judiciales deben reunir ciertas condiciones. Estas incluyen ser independientes para garantizar imparcialidad y rendir cuentas de esa independencia; ser accesibles para que los usuarios puedan llevarle sus conflictos para su resolución; ser eficaces en el sentido

---

de Juristas y Fundación para el Debido Proceso, informe presentado el 12 de diciembre de 2024, disponible en: *https://www.icj.org/wp-content/uploads/2024/12/Informe-Bolivia.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

[17] Un análisis crítico del modelo puede verse en Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1986.

de tener capacidad para resolver todos los conflictos que se planteen de manera rápida, con calidad y a los costos más bajos posibles, y, por último, ser eficaces, es decir, que las resoluciones que dicten pongan fin a los conflictos que dieron origen a los juicios.[18]

Para lograr estas condiciones, los poderes judiciales pueden poner en marcha diversas acciones. Entre ellas, destaca la carrera judicial.[19] En ella se busca que los jueces cuenten con capacidades profesionales —típicamente estudios jurídicos— que otorguen certeza de que conocen las leyes vigentes y saben aplicarlas tanto en el proceso como en la sentencia que ponga fin al juicio, así como que cuentan con las condiciones para garantizar a las partes que su decisión será imparcial y técnica. De esa manera, la carrera judicial representa un entramado institucional que busca que los encargados de impartir justicia lo hagan con autonomía[20] para garantizar imparcialidad y con calidad. Así, la carrera judicial se ha convertido en un elemento fundamental para la estructuración de un poder judicial en América Latina y en muchas otras partes del mundo.[21]

La carrera judicial se ocupa de la selección, el ascenso, la capacitación, la adscripción, la disciplina, la remuneración y el

---

[18] Caballero, José Antonio; López Ayllón, Sergio y Oñate, Alfonso, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

[19] La carrera judicial no es la única forma de garantizar esta cuestión. Mirjan Damaška ha analizado el esquema jerárquico de designación de juzgadores y lo ha comparado con el esquema de coordinación; véase Damaška, Mirjan R., *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven, Yale University Press, 1986.

[20] La autonomía judicial se refiere a la capacidad que deben tener los jueces para emitir sus resoluciones sin interferencias internas —de sus pares o superiores— y externas —actores que no pertenecen al Poder Judicial—. La independencia judicial se ocupa de las garantías que deben tener los poderes judiciales para asegurar que sus integrantes impartan justicia con imparcialidad; así, la autonomía alude a los jueces y la independencia a las organizaciones judiciales.

[21] Para Iberoamérica puede citarse el Estatuto del Juez Iberoamericano que refiere en diversas ocasiones la carrera judicial, véase: *https://www.cumbrejudicial.org/node/527* (fecha de consulta: julio de 2025).

retiro de los juzgadores. La selección y el ascenso en la carrera judicial típicamente privilegian el mérito de las personas aspirantes. Para ello, se suelen convocar concursos de oposición o de méritos con objeto de seleccionar juzgadores o de ascender jueces en funciones a un nivel superior.[22] Las actividades de capacitación buscan mantener a los juzgadores actualizados y prepararlos para enfrentar los retos que se les presenten en el ejercicio de la jurisdicción.

En el caso de las adscripciones, se busca que las personas juzgadoras cuenten con estabilidad en la función que realizan, pero también se busca que los órganos de gobierno judicial tengan las atribuciones necesarias para distribuir a los juzgadores de la mejor forma posible sobre el territorio en el que se presta el servicio de impartición de justicia y en las materias en las que se demanda justicia.[23] La disciplina constituye la cara opuesta de la autonomía judicial. Si, por una parte, la carrera judicial procura que los jueces sean autónomos para que dicten sus resoluciones sin presiones exteriores y exclusivamente empleando argumentos técnicos, por la otra, la disciplina se ocupa de que los jueces rindan buenas cuentas de esa autonomía. En este sentido, la disciplina no debe intervenir en la autonomía de los juzgadores sino vigilar que su labor sea conforme con los estándares de imparcialidad y calidad que exige la función judicial. La disciplina se descompone en actividades de supervisión del trabajo jurisdiccional y en procedimientos diseñados para identificar irregularidades y, en su caso, sancionar a las personas juzgadoras.[24]

Por lo que respecta a las remuneraciones y al retiro, la carrera judicial busca que las personas juzgadoras cuenten con ingresos que les permitan garantizar el acceso a una vida decorosa, con

---

[22] Coello Cetina, Rafael y Alfaro Telpalo, Raúl, *El sistema para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito*, México, Tirant lo Blanch, 2015.

[23] Véase artículo 16 del Estatuto del Juez Iberoamericano.

[24] Véase por ejemplo artículos 17 y ss. de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, y artículos 19 y ss. del Estatuto del Juez Iberoamericano.

acceso a servicios de salud de calidad y una jubilación digna. Asimismo, tiene como objetivo atraer a profesionistas de alta calidad y propiciar que, una vez que sean designados, permanezcan al servicio de la impartición de justicia. Por ello, los salarios y las prestaciones de los jueces deben ser competitivos y generar incentivos para que los juzgadores dediquen la mayor parte de su carrera en la función jurisdiccional.

Junto con la carrera judicial, es necesario también fortalecer a los poderes judiciales y aislarlos de las presiones de otros poderes, ya sean constituidos (ejecutivo o legislativo) o fácticos (independencia del poder judicial). Para ello, se plantean garantías institucionales como la irreductibilidad de las remuneraciones de los juzgadores y, en general, del presupuesto judicial. Pero también se establece el gobierno de las instituciones judiciales a través órganos integrados por los propios juzgadores o de consejos de la judicatura. El gobierno judicial busca generar instituciones independientes capaces de proteger a los juzgadores para asegurar que las resoluciones y, en general, toda la actuación de la justicia sea imparcial y técnicamente adecuada. Esta labor exige desde dotar a los juzgadores con las condiciones materiales necesarias para que hagan su labor hasta establecer parámetros que orienten la manera en la que se presta el servicio de impartición de justicia.

El gobierno de las instituciones de justicia también es responsable del cumplimiento de otros objetivos de la impartición de justicia. En el tema de accesibilidad y eficacia, corresponde al gobierno judicial definir la manera en la debe enfrentarse la demanda de justicia. Esto implica determinar cuántos juzgadores se requieren, cómo distribuirlos en el territorio y en qué materias existe mayor demanda o la necesidad de especialización. También implica determinar qué instalaciones se usarán para impartir justicia. Esta labor exige que las personas encargadas del gobierno judicial mantengan un monitoreo permanente del impacto de la impartición de justicia en la sociedad. Con ello, se espera que tengan la capacidad para prever cómo debe satisfa-

cerse la demanda de justicia en el futuro, atender imponderables que demanden una atención especial de la justicia y velar por que la función jurisdiccional tenga un impacto positivo en la sociedad. En este último aspecto, por ejemplo, se encuentran las actividades de comunicación de la justicia.

Idealmente, una reforma judicial debe tomar en consideración todas las anteriores cuestiones con objeto de buscar un arreglo institucional que incida favorablemente en la impartición de justicia. Esta ha sido una de las principales premisas del movimiento sobre la reforma judicial en América Latina en los últimos 40 años.

II. Los poderes judiciales en una democracia constitucional

Las reformas judiciales en América Latina y, en muy buena medida, en el mundo también, trajeron consigo importantes cambios en la percepción pública sobre el rol de la justicia. Una de las manifestaciones más claras de este fenómeno fue la llamada judicialización de la política.[25] La judicialización de la política implica, en términos generales, que los asuntos que anteriormente se resolvían en una arena parlamentaria o, incluso, electoral empezaron a ser resueltos por la justicia. El efecto se sintió con mayor claridad en la justicia constitucional. Así, por ejemplo, los tribunales constitucionales empezaron a conocer disputas en donde se debatían las ventajas o desventajas de una política pública o los alcances de algún derecho en particular. De esta manera, las decisiones de los tribunales comenzaron a ser revisadas y comentadas con mayor frecuencia por sectores que típicamente no habían prestado mucha atención a la impartición de justicia. Los tribunales salieron así a la luz pública y empezaron a estar expuestos periódicamente a las críticas o a los elogios de diversos sectores de la sociedad.

[25] Tate, Neal y Vallinder, Torbjörn (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York, New York University Press, 1995.

Cabe reiterar que la mayor parte de las discusiones públicas en torno a las decisiones de los tribunales se ocuparon principalmente de cuestiones constitucionales. Es decir, de asuntos que buscaban extender o limitar los alcances de los derechos de las personas o de cuestiones relacionadas con el equilibrio del poder entre órganos de gobierno constituidos —disputas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o entre gobiernos centrales y gobiernos locales, por ejemplo—. Sin embargo, a pesar de los reflectores que atrajeron una atención considerable sobre algunos asuntos constitucionales y, en ocasiones, penales, la mayor parte de los asuntos resueltos por la justicia no generan mayores reacciones ni interés por parte de la sociedad.

Así, cuando analizamos la justicia contemporánea, debemos tener en cuenta que la mayor parte de su labor es "silenciosa" y se desarrolla alejada de la atención de la sociedad. Este alejamiento no implica que dicha justicia no sea relevante. Por el contrario, en buena medida es la que más afecta la vida cotidiana y la que proporciona uno de los mejores indicadores sobre los alcances del derecho en una sociedad.[26] No obstante, a pesar de su alejamiento, con frecuencia se escuchan expresiones críticas sobre el funcionamiento de la justicia, dada su lentitud o su complejidad.[27] Este tipo de expresiones subrayan especialmente la enorme distancia que existe entre la impartición de justicia —sus formas,

[26] Las discusiones sobre el impacto de la justicia en la sociedad son muy amplias y llaman la atención de muy diversas disciplinas. Basten dos ejemplos. Desde el derecho, se dice que la práctica jurisdiccional genera seguridad jurídica y propicia el cumplimiento o incumplimiento de la ley, véase: Caballero, José Antonio, López Ayllón, Sergio y Oñate, Alfonso, *Libro blanco de la reforma judicial*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, p. 31. Desde el análisis económico del derecho se dice que un poder judicial que resuelve conflictos con eficacia contribuye al crecimiento económico, véase: North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 58 y 59.

[27] A pesar de la poca atención que recibe, suele ser continuamente criticada por su rezago o por lo alejada que parece de la sociedad, véase: Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, UNAM, 2013, cap. I, sec. I.

su lenguaje y sus resultados— y la sociedad. Desde hace mucho tiempo se critica a la justicia precisamente porque hace muy poco por acercarse a la sociedad.[28]

Sin embargo, los problemas clásicos de la justicia ordinaria suelen verse opacados por los problemas derivados de la judicialización de la política. Estos han generado una amplia literatura que apoya[29] o que cuestiona[30] a los tribunales como las instancias supremas de decisión en una democracia constitucional. Así, al desgaste tradicional de la justicia en la opinión pública se sumaron las críticas o los elogios derivados de su papel como máxima intérprete de la Constitución.

En el contexto mexicano, la justicia aparece en el debate público constitucional a partir de la reforma judicial de 1994. Como ya mencioné líneas arriba, esta reforma consolidó la jurisdicción constitucional mexicana, y ello colocó a la Suprema Corte de Justicia en el centro de muchos debates públicos.[31] Este protagonismo la situó inmediatamente bajo la lupa del debate político.[32] Esta posición ha generado numerosas tensiones del Poder

[28] En la Antigüedad, Cicerón comenta una máxima que permanece vigente: *Summum ius, summa iniuria*, que significa "sumo derecho, sumo entuerto" y alude a una crítica a la manera en que el derecho aplicado puede producir injusticias, véase Donati, Benvenuto, "Summum Ius, Summa Iniuria", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VIII, núm. 32, 1942, p. 73.

[29] Dworkin, Ronald, *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press, 1985, cap. 1. También Dworkin, Ronald, *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge, Harvard University Press, 1997.

[30] En los Estados Unidos, las críticas a la Suprema Corte de Justicia como tribunal de última decisión de cuestiones políticas han suscitado un amplio debate, véase: Bickel, Alexander, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven, Yale University Press, 1986; Hart Ely, John, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

[31] Una lista de las sentencias que la Suprema Corte considera más relevantes en materia de derechos humanos, véase: *https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos* (fecha de consulta: julio de 2025).

[32] Así se pueden referir algunas decisiones relevantes de la Corte en los años posteriores a la reforma de 1994: la contradicción de tesis 31/98, sobre anatocismo; la controversia constitucional 109/2004, sobre el presupuesto federal; la

Judicial Federal con distintos órganos de poder a lo largo de los años. Pero también se generó un consenso generalizado sobre la relevancia de la Suprema Corte de Justicia como la última instancia judicial del país. Esto, al margen de las opiniones sobre la Corte, se manifiesta principalmente en el cumplimiento de sus resoluciones por todos los actores involucrados, tanto ganadores como perdedores.

Esta dinámica de convivencia con la justicia y la conciencia de que todos los actos eran susceptibles de escrutinio judicial, además de la visibilidad ya mencionada, tuvo dos efectos particularmente notorios. El primero fue que todos los actores tomaron especial cuidado en vigilar que sus actos estuvieran debidamente sustentados ante un eventual cuestionamiento ante los tribunales federales y la Suprema Corte. Es decir, se sofisticó el contenido de muchas normas y actos de los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—. El segundo fue que los actores, sobre todo políticos, reconocieron a los tribunales federales como la última instancia para la resolución de los conflictos, lo que los llevó, en muchas ocasiones, a considerar alternativas distintas al litigio para resolver sus controversias.[33]

A partir de 2018, este panorama cambió. Inició un periodo de confrontación con la justicia. La confrontación tuvo cuatro conjuntos de expresiones claramente identificables. El primero consistió en críticas sistemáticas y genéricas a los tribunales como instancias corruptas y con sesgos a favor de las clases privilegiadas. El segundo se refirió a los salarios de ministras, ministros, magistradas, magistrados, juezas y jueces y a la necesidad de disminuirlos para que no superen el salario del presidente de la Re-

acción de inconstitucionalidad 26/2006, en contra de la llamada Ley Televisa, entre muchas otras.

[33] Probablemente el caso más claro de este efecto fue la controversia constitucional 109/2004. En esta controversia se debatieron los alcances de las atribuciones de la Cámara de Diputados para modificar el presupuesto de egresos de la Federación. Lo notable de este caso es que, una vez que las partes vieron los efectos de esa controversia, en los siguientes años optaron por negociar los alcances del presupuesto en lugar de litigar.

pública, en términos del artículo 127 constitucional. El tercero se enfocó en reacciones concretas en contra de resoluciones dictadas por tribunales federales, por la Suprema Corte de Justicia y, ocasionalmente, por jueces de las entidades federativas. Estos asuntos se ocupaban principalmente de temas constitucionales o penales. Finalmente, el cuarto conjunto de expresiones consistió en la integración de ternas con personas cuestionadas por su preparación para ocupar el cargo de ministra o ministro, por su falta de independencia o por ambas razones. En las líneas siguientes se abordan estos temas.

III. El descontento con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los jueces en general

El candidato Andrés Manuel López Obrador se pronunció poco en su campaña sobre la necesidad de reformar la justicia.[34] En las pocas ocasiones en que lo hizo, fue veladamente crítico hacia el poder judicial. En el documento denominado *Proyecto de Nación 2018-2024*[35] señala que el poder judicial tenía un trato privilegiado y un régimen de excepción en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), lo cual parece necesario modificar, habida cuenta de que se trata de un poder "…tan agobiado de impunidad y corrupción…".[36]

---

[34] Una revisión del seguimiento de las campañas de 2018 realizada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM revela menciones marginales de la justicia y de la Suprema Corte de Justicia en la campaña de López Obrador; véase: *https://elecciones.sociales.unam.mx* (fecha de consulta: julio de 2025).

[35] El Proyecto de Nación fue presentado en noviembre de 2017 (Redacción AN, "Este es el Proyecto de Nación 2018-2024 de AMLO (Documento)", *Aristegui Noticias*, 21 de noviembre de 2017, disponible en: *https://aristeguinoticias.com/2111/mexico/este-es-el-proyecto-de-nacion-2018-2024-de-amlo-documento/* (fecha de consulta: julio de 2025)).

[36] *Proyecto de Nación 2018-2024*, p. 34. Una versión completa del Proyecto de Nación disponible en: *https://www.cmdrs.gob.mx/sites/default/files/cmdrs/sesion/2018/09/18/1488/generales/proyecto-de-nacion-2018-2024.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

En el apartado de impartición de justicia del *Proyecto de Nación* se refiere a la necesidad de reformar tanto el Consejo de la Judicatura Federal como la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ambos casos se señala el crecimiento de sus aparatos administrativos y la necesidad de hacerlos más eficientes. Hace referencia a los presupuestos excesivos del Poder Judicial y a su discordancia con la austeridad republicana que debía imperar.[37] Después de reconocer la necesidad de estudiar más a fondo los cambios, identifica tres líneas de acción:

1. Suprimir el Consejo de la Judicatura y sustituirlo por una sala administrativa en la Suprema Corte;
2. Revisar los exámenes de oposición de jueces y magistrados para asegurar que quienes lleguen a esas posiciones cuenten con experiencia, y
3. Modificar el sistema de designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y considerar, entre otras opciones, su elección popular.[38]

Al referirse al tema de la seguridad pública, también critica a los jueces que parecen más concentrados en fortalecer su ego y su independencia que en atender debidamente casos de delincuencia organizada y lavado de dinero.[39] En marzo de 2018, el candidato López Obrador propuso trasladar al Poder Judicial las acciones de combate a la corrupción y conformar una nueva Suprema Corte de Justicia.[40]

---

37 *Proyecto de Nación 2018-2024*, *cit.*, pp. 59 y 60.

38 *Ibidem*, p. 60.

39 *Ibidem*, pp. 68 y 69.

40 Equipo Editorial, "Trasladar al Poder Judicial las acciones de combate a la corrupción y conformar una nueva Suprema Corte de Justicia en los tres primeros años del próximo gobierno", *La democracia mexicana en la sucesión presidencial del año 2018*, sección Día a Día, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 9 de marzo de 2018, disponible en: *https://elecciones.sociales.unam.mx/index.php/2018/03/09/trasladar-al-poder-judicial-las-acciones-de-combate-a-la-corrupcion-y-conformar-una-nueva-suprema-corte-de-justicia-en-los-tres-primeros-anos-del-proximo-gobierno/* (fecha de consulta: julio de 2025).

En el verano de 2018, los resultados electorales de las elecciones para la presidencia de la República, para la Cámara de Diputados y para el Senado de la República favorecieron a Morena y a los partidos con los que hizo alianzas: el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Poco después de instalarse la LXIV Legislatura, en septiembre de 2018, el senador Ricardo Monreal presentó una iniciativa para incorporar controles de confianza a los juzgadores federales, con el objeto de combatir la corrupción.[41] En la exposición de motivos de la iniciativa se habla de la crisis de inseguridad del país y de la desconfianza ciudadana hacia la justicia.

En noviembre de ese mismo año se publicó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución.[42] Los juzgadores federales se manifestaron en contra de esta ley y, en general, de lo que percibían como ataques a la independencia judicial.[43]

En 2018 cerró con la terna enviada por el presidente para sustituir la vacante del ministro José Ramón Cossío. En este caso, el Senado eligió a Juan Luis González Alcántara Carrancá. A pesar de ser un juzgador reconocido, con varios años de experiencia en el Poder Judicial de la Ciudad de México, la designación despertó algunas suspicacias sobre la independencia del nuevo ministro.[44]

En 2019 los problemas continuaron. En febrero, el presidente envió una terna para cubrir la vacante existente en la Suprema

---

[41] Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 81 y 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de evaluaciones de confianza, 18 de octubre de 2018, disponible en: *https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3757006_20181018_1539866443.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

[42] *Diario Oficial de la Federación*, 5 de noviembre de 2018.

[43] Beauregard, Luis Pablo, "El poder judicial, en pie de guerra ante López Obrador", *El País*, México, 3 de diciembre de 2018.

[44] Herrera, Marco V., "Juan Luis González Alcántara fue elegido como nuevo ministro de la SCJN", *Foro Jurídico*, 1o. de enero de 2019, disponible en: *https://backup.forojuridico.mx/juan-luis-gonzalez-alcantara-carranca-fue-elegido-como-nuevo-ministro-scjn/* (fecha de consulta: junio de 2025).

Corte de Justicia por la salida de la ministra Margarita Luna Ramos. La integración de la terna fue ampliamente comentada, ya que dos de sus integrantes —Loretta Ortiz y Celia Maya— ya habían formado parte de una terna previa, en la que la primera obtuvo nueve votos y la segunda ninguno. La tercera integrante fue Yasmín Esquivel Mossa, quien eventualmente resultó electa por el Senado. Sobre esta designación se señalaron dudas en torno a su independencia y posibles conflictos de interés.[45]

En abril de 2019, el senador Monreal presentó una nueva iniciativa para crear una tercera sala en la Suprema Corte de Justicia, especializada en anticorrupción.[46] En mayo de ese mismo año, la Corte se pronunció por la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones.[47] Poco tiempo después, el presidente López Obrador manifestó su desacuerdo con dicha resolución.[48]

A principios de octubre de 2019 se dio a conocer la renuncia del ministro Eduardo Medina Mora. Todo parece indicar que el ministro fue obligado a renunciar. Esta renuncia permitió que el presidente propusiera una nueva terna para ocupar la vacante en la Suprema Corte de Justicia.[49] En esta ocasión, el Senado

---

[45] Comunicado de varias organizaciones de la sociedad civil, 12 de marzo de 2019, disponible en: *https://designaciones.org/federales/content/instituciones/SCJN/2019-FEB/documentos/Pronunciamiento-Designacion-de-Esquivel-Mossa-como-ministra-de-la-SCJN-12.pdf* (fecha de consulta: junio de 2025).

[46] "Ricardo Monreal solicita la apertura de una tercera sala de la Suprema Corte de Justicia", *Boletín de los Senadores de Morena LXVI Legislatura*, 4 de abril de 2019, disponible en: *https://morena.senado.gob.mx/ricardo-monreal-solicita-la-apertura-de-una-tercera-sala-de-la-suprema-corte-de-justicia/* (fecha de consulta: julio de 2025).

[47] Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y sus acumuladas, resuelta el 20 de mayo de 2019.

[48] Vicenteño, David, "López Obrador reprocha a Corte resolución por Ley de Salarios", *Excélsior*.

[49] Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, "La renuncia de Medina Mora: un terremoto judicial", *El Juego de la Suprema Corte*, *Nexos*, 4 de octubre de 2019, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-renuncia-de-medina-mora-un-terremoto-judicial/* (fecha de consulta: junio de 2025).

eligió a Margarita Ríos Farjat, quien previamente ocupaba la jefatura del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Esta designación también generó cuestionamientos sobre la independencia de la nueva ministra.[50] En 2021 ocurriría algo semejante con la designación de la ministra Loretta Ortiz Ahlf, de quien igualmente se habló de una posible falta de independencia.[51]

En enero de 2020 se anunciaron reformas en materia de justicia. Los proyectos se dieron a conocer a partir de una filtración ocurrida un día antes de una reunión del fiscal general de la República con la Junta de Coordinación Política del Senado. A raíz de la filtración, la Fiscalía negó la autoría de los proyectos.[52] Lo relevante de este episodio fue que las reformas a la justicia comenzaron a discutirse sin la participación de la Suprema Corte de Justicia y del Poder Judicial Federal. Así lo entendió Arturo Zaldívar, presidente de la Suprema Corte, quien inició una actividad política relevante para recuperar la presencia del Poder Judicial en las discusiones sobre una reforma judicial. Para febrero de ese año, el ministro Zaldívar logró su objetivo y asumió el control del proceso de reforma judicial.[53] Eventualmente, su intervención dio origen a la reforma constitucional de 2021, la

---

[50] Redacción de Letras Libres, "Una ministra más hacia la captura de la Corte", *Letras Libres*, 11 de diciembre de 2019, disponible en: *https://letraslibres.com/politica/una-ministra-mas-hacia-la-captura-de-la-corte/* (fecha de consulta: julio de 2025)

[51] Marcial Pérez, David, "Loretta Ortiz, una fundadora de Morena en la Suprema Corte", *El País*, México, 23 de noviembre de 2021, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2021-11-24/loretta-ortiz-una-fundadora-de-morena-en-la-suprema-corte.html* (fecha de consulta: julio de 2025).

[52] Murillo, Eduardo, "La FGR dice que no es de su autoría la reforma en materia judicial filtrada", *La Jornada*, Política, 23 de enero de 2020, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/2020/01/23/politica/007n1pol* (fecha de consulta: junio de 2025).

[53] Camhaji, Elías, "López Obrador anuncia una reforma al Poder Judicial centrada en el combate contra la corrupción", *El País*, México, 12 de febrero de 2020, disponible en: *https://elpais.com/internacional/2020/02/12/mexico/1581527478_742039.html?utm_source=chatgpt.com* (fecha de consulta: junio de 2025).

cual tuvo un efecto discreto en la Suprema Corte y en el Poder Judicial Federal.[54]

Durante su encargo como presidente de la Corte, Arturo Zaldívar logró reducir de manera significativa las tensiones entre el Poder Judicial Federal y el presidente López Obrador.[55] En 2021 y 2022, las quejas del presidente hacia la justicia se concentraron en decisiones de jueces. Así, en marzo de 2021, el presidente expresó su inconformidad con la decisión de un juez de distrito que ordenó la suspensión de la aplicación de la Ley de la Industría Eléctrica.[56] En la conferencia del 19 de julio de 2022, el presidente señaló que el Consejo de la Judicatura debía denunciar a los jueces con señalamientos de irregularidades. A continuación, señaló "Yo soy más partidario de que la reforma del Poder Judicial surja al interior del Poder Judicial a que sea con una iniciativa para cambiar la Constitución y reformar de esa manera el Poder Judicial." Asimismo, reiteró su confianza en el presidente de la Corte, Arturo Zaldívar, como el encargado de remediar los años de corrupción que aquejaban al Poder Judicial.[57] En este periodo, en general, la narrativa presidencial respecto de la Corte fue positiva.

En 2020, el presidente se mostró satisfecho con la resolución que permitió seguir adelante con la consulta popular para llevar

---

54 Caballero, José Antonio, *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?*, México, UNAM, 2021.

55 El papel del ministro Zaldívar como presidente de la Suprema Corte de Justicia ha sido muy cuestionado. Véase Cortez Salinas, Josefat, "La sombra de Arturo Zaldívar", *El Juego de la Suprema Corte*, *Nexos*, 15 de noviembre de 2023, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-sombra-de-arturo-zaldivar/* (fecha de consulta: julio de 2025).

56 "Presidente llama a revisar competencia de juez que suspendió reforma a la Ley de la Industria Eléctrica; envía carta a ministro Arturo Zaldívar", 15 de marzo de 2021, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2021/03/15/presidente-llama-a-revisar-competencia-de-juez-que-suspendio-reforma-a-la-ley-de-la-industria-electrica-envia-carta-a-ministro-arturo-zaldivar/* (fecha de consulta: julio de 2025).

57 Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 19 de julio de 2022, disponible en: *https://www.gob.mx/insabi/articulos/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-19-de-julio-de-2022-308731?idiom=es* (fecha de consulta: julio de 2025).

a juicio a expresidentes de la República.[58] Cabe señalar que esta resolución fue ampliamente criticada por la comunidad jurídica. La propuesta de pregunta elaborada por el ministro Arturo Zaldívar y que se votó favorablemente por seis ministros no gustó ni al presidente López Obrador.[59] En 2022, al comentar el resultado de la controversia constitucional relativa a la Ley de la Industría Eléctrica, el presidente calificó la resolución como patriótica y en beneficio del pueblo.[60] La votación de este caso desató una polémica entre los ministros de la Corte.[61]

El 2023 fue clave para el destino de los poderes judiciales del país. Comenzó con la designación de la ministra Norma Piña como presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sustitución del ministro Arturo Zaldívar, quien había cultivado una relación cercana con el presidente de la República. El reto para la nueva presidenta consistió en mantener una comunicación fluida con el titular del Poder Ejecutivo Federal. Por diversas circunstancias, esto no se logró y, por el contrario, la relación se deterioró.

El primer evento de 2023 en el que el presidente López Obrador anunció reformas constitucionales fue la conmemoración del 106 aniversario de la Constitución de 1917. En esa ocasión, el presidente comentó reformas constitucionales aprobadas duran-

---

58 "Presidente celebra resolución de la SCJN sobre consulta de juicio a exmandatarios", 2 de octubre de 2020, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2020/10/02/presidente-celebra-resolucion-de-la-scjn-sobre-consulta-de-juicio-a-exmandatarios/* (fecha de consulta: julio de 2025).

59 "Informó que se cambió la pregunta propuesta por el Ejecutivo y consideró que aunque es abstracta, un poco genérica, al final es «sí o no» y ya la gente va a ir interpretándola... Lo importante es que se lleve a cabo la consulta", *ibidem*.

60 "Decisión de la SCJN sobre Ley Eléctrica es histórica, patriota y en beneficio del pueblo de México, afirma presidente", 8 de abril de 2022, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2022/04/08/decision-de-la-scjn-sobre-ley-electrica-es-historica-patriota-y-en-beneficio-del-pueblo-de-mexico-afirma-presidente/* (fecha de consulta: julio de 2025).

61 Aclaraciones de los ministros González Alcántara en voto aclaratorio al acta y Aguilar Morales en su voto particular, ambos en la acción de inconstitucionalidad 64/2021.

te su mandato, pero no mencionó ningún proyecto de reforma constitucional en preparación.[62]

En abril de 2023, la situación se tensó considerablemente a raíz de la decisión de la Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022, en la que se declararon inconstitucionales diversas porciones normativas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de la Guardia Nacional y de la Ley del Ejército y Fuerza Aérea que adscribían a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional.[63] En la conferencia del 21 de abril de 2023, el presidente manifestó de inmediato su descontento con la resolución.

> La Corte actuó mal, ocho ministros resolvieron con criterio político, no con criterio jurídico, y no les importó el daño que pueden ocasionar al impedir que la Guardia Nacional dependa de la Secretaría de la Defensa, porque lo que resuelven es que la Guardia Nacional continúe como estaba la Policía Federal de los tiempos de Calderón y de García Luna...[64]

Días después se instaló un plantón frente a la Suprema Corte de Justicia en protesta porque consideraban corruptos a los ministros. A finales de abril, la comunicación entre la Suprema Corte y el Poder Ejecutivo se encontraba prácticamente interrumpida.[65]

---

62 "Presidente destaca reformas impulsadas por la 4T en beneficio del pueblo; conmemora 106 Aniversario de la Constitución", 5 de febrero de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/02/05/presidente-destaca-reformas-impulsadas-por-la-4t-en-beneficio-del-pueblo-conmemora-106-aniversario-de-la-constitucion/* (fecha de consulta: julio de 2025).

63 Decisión tomada por el pleno de la Corte en sesión del 20 de abril de 2023.

64 Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, desde Veracruz, 21 de abril de 2023, disponible en: *https://amlo.presidente.gob.mx/21-04-23-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-desde-veracruz/* (fecha de consulta: julio de 2025).

65 Santos Cid, Alejandro, "En el plantón a las puertas de la Suprema Corte: 'Es terrible tener un poder judicial que esté contra el pueblo'", *El País*, México, 26 de abril de 2023, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2023-04-26/*

Probablemente, el evento que definió con mayor claridad la eventual reforma integral del Poder Judicial Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 29/2023, mediante la cual la Corte invalidó el llamado Plan B de la reforma electoral. A partir del 8 de marzo comenzó la presión por esa decisión. Ese día, López Obrador pidió transparentar los fideicomisos del Poder Judicial Federal y del Instituto Nacional Electoral (INE).[66] Cabe señalar que un día antes el Poder Ejecutivo Federal había presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el informe en el que justificaba la reforma electoral conocida como el Plan B.[67] El 8 de mayo de ese mismo año, la mayoría de los ministros determinó que el proceso legislativo de la reforma había sido muy desaseado y la votación alcanzó el número necesario para invalidarla.

Esta decisión parece haber molestado considerablemente al presidente López Obrador, quien, en lugar de culpar a la mayoría parlamentaria con la que contaba por las evidentes deficiencias del proceso legislativo de aprobación del paquete legislativo, decidió responsabilizar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, el presidente constató que la ministra Ríos Farjat y el ministro González Alcántara Carrancá no actuaban de manera incondicional, pese a haber sido designados por él.

El 9 de mayo de 2023 se produjo una reacción inmediata. El presidente señaló que todos los juzgadores debían ser electos mediante voto popular, a fin de que el Poder Judicial estuviera al servicio del pueblo y no de una minoría que representaba los intereses del antiguo régimen. Adicionalmente, se quejó de que la decisión de la Corte suspendía la austeridad en los sueldos del

---

en-el-planton-a-las-puertas-de-la-suprema-corte-es-terrible-tener-un-poder-judicial-que-este-contra-el-pueblo.html (fecha de consulta: julio de 2025).

66 "Presidente demanda transparentar fideicomisos del INE y Poder Judicial de la Federación", 8 de marzo de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/03/08/presidente-demanda-transparentar-fideicomisos-del-ine-y-poder-judicial-de-la-federacion/* (fecha de consulta: julio de 2025).

67 Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023.

Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral.[68] El 11 de mayo, el presidente volvió a manifestar su inconformidad con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de invalidar el Plan B de la reforma electoral y anunció que en 2024 presentaría una iniciativa de reforma judicial orientada a reducir los fideicomisos y los sueldos, así como a eliminar privilegios de ministros, jueces y magistrados. Asimismo, dio a conocer una lista de 40 privilegios que mantenían altos funcionarios del Poder Judicial Federal.[69] Días después, expresó su apoyo a la realización de una consulta popular para que la ciudadanía determinara la conveniencia de elegir a los jueces mediante voto popular.[70]

En junio de 2023, el presidente cargó nuevamente contra la Corte a propósito de las remuneraciones de los ministros y anunció que enviaría una carta para que explicaran las razones de sus elevados sueldos.[71] En agosto de ese mismo año, se quejó de irregularidades del Poder Judicial que afectaban los ingresos de la hacienda pública al favorecer a empresarios en casos de pago de impuestos.[72]

---

68 "El pueblo debe elegir a integrantes del Poder Judicial, afirma presidente", 9 de mayo de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/05/09/el-pueblo-debe-elegir-a-integrantes-del-poder-judicial-afirma-presidente/* (fecha de consulta: julio de 2025).

69 "Reforma del Poder Judicial contempla reducción de fideicomisos, sueldos y privilegios para destinar recursos a estudiantes de familias pobres: presidente", 11 de mayo de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/05/11/reforma-del-poder-judicial-contempla-reduccion-de-fideicomisos-sueldos-y-privilegios-para-destinar-recursos-a-estudiantes-de-familias-pobres-presidente/* (fecha de consulta: julio de 2025).

70 "Presidente apoya que ciudadanos decidan en consulta si representantes del Poder Judicial se someten a elección popular", 17 de mayo de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/05/17/presidente-apoya-que-ciudadanos-decidan-en-consulta-si-representantes-del-poder-judicial-se-someten-a-eleccion-popular/* (fecha de consulta: julio de 2025).

71 "Presidente envía carta a SCJN y cuestiona sueldos elevados de ministros", 27 de junio de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/06/27/presidente-envia-carta-a-scjn-y-cuestiona-sueldos-elevados-de-ministros/* (fecha de consulta: julio de 2025).

72 "Irregularidades del Poder Judicial afectan ingresos a la Hacienda pública; jueces favorecen a empresarios en casos de pago de impuestos", 22 de agosto

Una mención semejante reiteró en octubre de 2023, al ejercer presión sobre la justicia federal para que resolviera a favor del gobierno federal juicios de naturaleza fiscal. Al efecto, reiteró su descontento con la justicia al señalar que el Poder Judicial vivía de la hacienda pública y defendía los intereses de quienes la afectaban. En la misma línea, aprovechó para señalar la existencia de corrupción entre los jueces al referirse al descongelamiento de las cuentas bancarias de la esposa de Genaro García Luna.[73]

El 1o. de septiembre, en el marco del 5o. informe de gobierno, el presidente López Obrador anunció que enviaría una iniciativa para renovar el Poder Judicial y orientarlo a servir a los intereses del pueblo. Para ello, propuso incorporar a los juzgadores a la vida democrática mediante su elección popular.[74] Días antes, ya había mencionado esta idea. En su conferencia matutina del 30 de agosto de 2023 insistió en la necesidad de una renovación urgente que limpie los excesos y la corrupción del Poder Judicial a través de la elección de los juzgadores.[75] El 28 de agosto de 2023, al abordar el tema del presupuesto del Poder Judicial Federal y de los salarios de ministros y demás juzgadores, formuló una serie de reclamos mientras proponía la elección popular de

---

de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/08/22/irregularidades-del-poder-judicial-afectan-ingresos-a-la-hacienda-publica-jueces-favorecen-a-empresarios-en-casos-de-pago-de-impuestos/* (fecha de consulta: julio de 2025).

73 "Poder Judicial vive de la Hacienda pública, pero defiende intereses de quienes la afectan: presidente", declaración del presidente Andrés Manuel López Obrador, 25 de octubre de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/10/25/poder-judicial-vive-de-la-hacienda-publica-pero-defiende-intereses-de-quienes-la-afectan-presidente/* (fecha de consulta: julio de 2025).

74 "Pueblo debe elegir a jueces y magistrados: presidente; reafirma propuesta de reforma al Poder Judicial", 1o. de septiembre de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/09/01/pueblo-debe-elegir-a-jueces-y-magistrados-presidente-reafirma-propuesta-de-reforma-al-poder-judicial/* (fecha de consulta: julio de 2025).

75 "Poder Judicial necesita renovación: presidente; que el pueblo elija en las urnas a jueces, reafirma", 30 de agosto de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/08/30/poder-judicial-necesita-renovacion-presidente-que-el-pueblo-elija-en-las-urnas-a-jueces-reafirma/* (fecha de consulta: julio de 2025).

los juzgadores. Sostuvo que en el Poder Judicial imperaba la corrupción y que los excesos en salarios y prestaciones pintaban de cuerpo entero a los juzgadores. Añadió que, para que continuara la transformación, era indispensable renovar el Poder Judicial, pues consideraba inadmisible que se concedieran libertades a presuntos delincuentes o que estuvieran al servicio de potentados. Finalmente, afirmó que una persona excolaboradora de Genaro García Luna había sido contratada en la Suprema Corte de Justicia por la ministra Norma Piña, con un sueldo superior a 122 mil pesos.[76]

Por lo que respecta a las acusaciones dirigidas al trabajo de los juzgadores federales en general, destacan los reclamos formulados en asuntos de materia penal. El principal foro para estas críticas fue la conferencia matutina del presidente. Por lo general, estuvieron a cargo de Luis Rodríguez Bucio, quien se desempeñó como comandante de la Guardia Nacional y, posteriormente, como subsecretario de seguridad. También intervinieron el propio presidente López Obrador y el almirante José Rafael Ojeda Durán, secretario de Marina. En febrero de 2020, el presidente pidió a los jueces no utilizar excusas para liberar delincuentes.[77] En mayo de 2021, el almirante Ojeda Durán señaló que, en algunos casos, parecía que el enemigo se encontraba en el Poder Judicial.[78]

---

[76] "Poder Ejecutivo no puede modificar presupuesto del Poder Judicial, aclara presidente; urge reformar para elegir democráticamente a jueces", 28 de agosto de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/08/28/poder-ejecutivo-no-puede-modificar-presupuesto-del-poder-judicial-aclara-presidente-urge-reformar-para-elegir-democraticamente-a-jueces/* (fecha de consulta: julio de 2025).

[77] Expansión Política, "AMLO pide a los jueces no usar 'excusas' para liberar a los delincuentes", *Expansión Política*, México, 15 de febrero de 2020, disponible en: *https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/02/15/amlo-pide-a-los-jueces-no-usar-excusas-para-liberar-a-los-delincuentes* (fecha de consulta: julio de 2025).

[78] Redacción, "Parece ser que el enemigo lo tenemos en el Poder Judicial: Marina", *El Financiero*, México, Nacional, 21 de mayo de 2021, disponible en: *https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/05/21/parece-ser-que-el-enemigo-lo-tenemos-en-el-poder-judicial-marina/* (fecha de consulta: julio de 2025).

La situación se recrudeció en 2023 y 2024. En enero de 2023, Rodríguez Bucio mencionó cuatro casos en los que jueces federales habían liberado a objetivos prioritarios.[79] En febrero, Ojeda Durán señaló que entre 2021 y 2023 las autoridades judiciales habían liberado a 140 presuntos responsables de un total de 264 detenidos.[80] En mayo de 2023, Rodríguez Bucio incluyó a la ministra Norma Piña, presidenta de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, en una lista de jueces que favorecían a la delincuencia. La acusó de no perseguir, en su carácter de presidenta del Consejo de la Judicatura, a una jueza federal señalada por el Gobierno Federal de haber dictado una resolución ilegal.[81] En junio de 2023 reiteró acusaciones contra jueces por favorecer a la delincuencia.[82] En septiembre criticó a un juez federal por haber otorgado medidas a favor de Francisco García Cabeza de Vaca.[83] En octubre de 2023 acusó a jueces federales de favorecer a presuntos delincuentes en los casos Colosio, García Luna y Ayo-

[79] Redacción, "Rodríguez Bucio exhibe a jueces por liberar a objetivos prioritarios; expone cuatro casos", *Sin Embargo*, México, 26 de enero de 2023, disponible en: *https://www.sinembargo.mx/4317482/rodriguez-bucio-exhibe-a-jueces-por-liberar-a-objetivos-prioritarios-expone-4-casos/* (fecha de consulta: julio de 2025).

[80] Ramírez, Rafael, "Jueces y ministerios nos impiden hacer nuestro trabajo: Semar", *El Sol de México*, México, 6 de febrero de 2023, disponible en: *https://oem.com.mx/elsoldemexico/mexico/jueces-y-ministerios-nos-impiden-hacer-nuestro-trabajo-semar-16611662* (fecha de consulta: julio de 2025).

[81] Villa y Caña, Pedro, "Gobierno federal ubica a la ministra Norma Piña en lista de jueces que favorecen a delincuentes", *El Universal*, México, Nación, 30 de mayo de 2023, disponible en: *https://www.eluniversal.com.mx/nacion/gobierno-federal-ubica-a-la-ministra-pina-en-lista-de-jueces-que-favorecen-a-delincuentes/* (fecha de consulta: julio de 2025).

[82] El Universal, "Exhiben en la mañanera de AMLO a jueces que presuntamente favorecieron a delincuentes", *El Universal*, México, Nación, 13 de junio de 2023, disponible en: *https://www.eluniversal.com.mx/nacion/exhiben-en-la-mananera-de-amlo-a-jueces-que-presuntamente-favorecieron-a-delincuentes/* (fecha de consulta: julio de 2025).

[83] Milenio Digital, "Bucio critica a juez que amparó a García Cabeza de Vaca", *Milenio*, México, Política, 5 de septiembre de 2023, disponible en: *https://www.milenio.com/politica/garcia-cabeza-vaca-bucio-critica-juez-amparo-ex-gobernador* (fecha de consulta: julio de 2025).

tzinapa.[84] En noviembre de 2023 señaló a tres jueces federales por conductas similares[85] y, en diciembre del mismo año, acusó a otros dos.[86] En marzo de 2024 volvió a formular señalamientos contra juzgadores federales.[87] Finalmente, en julio de 2024 señaló que jueces federales habían liberado a más de 192 presuntos delincuentes durante fines de semana entre 2018 y 2024.[88]

Este conjunto de acusaciones constituye una muestra clara del acoso que sufrieron los juzgadores federales, particularmente entre 2023 y 2024. Desde la perspectiva del Ejecutivo Federal, cada vez que se emitía una decisión judicial adversa, los jueces eran presentados como sospechosos de corrupción o de incurrir en formalismos excesivos. No se hacía referencia alguna a posibles excesos, como la siembra de evidencia, las detenciones ilegales u otras irregularidades en la operación de las fuerzas armadas

---

[84] Jiménez, César, "Exhiben a jueces por presuntamente favorecer a Mario Aburto, Tomás Zerón y García Luna", *Infobae*, México, 17 de octubre de 2023, disponible en: *https://www.infobae.com/mexico/2023/10/17/exhiben-a-jueces-por-presuntamente-favorecer-a-mario-aburto-tomas-zeron-y-garcia-luna/* (fecha de consulta: julio de 2025).

[85] Sánchez Jiménez, Arturo y Olivares, Emir, "Exhibe Rodríguez Bucio a jueces que favorecieron a presuntos delincuentes", *La Jornada*, México, Política, 28 de noviembre de 2023, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/11/28/politica/exhibe-rodriguez-bucio-a-jueces-que-favorecieron-a-presuntos-delincuentes-1917* (fecha de consulta: julio de 2025).

[86] SPR, "Señalan a dos jueces por beneficiar a presuntos criminales", *SPR Informa*, México, 13 de diciembre de 2023, disponible en: *https://sprinforma.mx/ver/portada/senalan-a-dos-jueces-por-beneficiar-a-presuntos-criminales* (fecha de consulta: julio de 2025).

[87] SPR, "Presenta Rodríguez Bucio, subsecretario de Seguridad Pública, el avance de 'Cero Impunidad'", *SPR Informa*, México, 19 de marzo de 2024, disponible en: *https://www.sprinforma.mx/ver/portada/presenta-rodriguez-bucio-subsecretario-de-seguridad-publica-el-avance-de-cero-impunidad* (fecha de consulta: julio de 2025).

[88] Latinus, "Rodríguez Bucio arremete contra el Poder Judicial y acusa a jueces de liberar en fines de semana a 192 detenidos", *Latinus*, México, 23 de julio de 2024, disponible en: *https://latinus.us/uncategorized/2024/7/23/rodriguez-bucio-arremete-contra-el-poder-judicial-acusa-jueces-de-liberar-en-fines-de-semana-192-detenidos-119724.html* (fecha de consulta: julio de 2025).

o de la Guardia Nacional. Este panorama de acoso revela una afectación directa a la autonomía de los jueces y a la independencia de los poderes judiciales.[89]

No obstante, la narrativa presidencial no fue siempre negativa en 2023. Hubo resoluciones que merecieron elogios, como la decisión de la Suprema Corte a favor de la distribución de los libros de texto en el estado de Chihuahua (recurso de reclamación 331/2023-CA, derivado de la controversia constitucional 400/2023).[90] El 1o. de noviembre de 2023, el presidente celebró que la Corte aceptara destinar recursos de sus fideicomisos a la población afectada por un huracán en Guerrero.[91] Previamente, había solicitado que dichos recursos se destinaran a becas.[92]

---

[89] Los principios 1 y 4 de los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura establecen la obligación de todas las autoridades de respetar la independencia judicial y obligan a no realizar intromisiones indebidas en el trabajo de los jueces. Un informe de Margaret Satterthwaite, relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados deja muy claro este punto. Satterthwaite, Margaret, "Salvaguardar la independencia de los sistemas judiciales frente a los desafíos contemporáneos a la democracia", *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 56o. periodo de sesiones, 18 de junio a 12 de julio de 2024, tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, disponible en: *https://docs.un.org/es/A/HRC/56/62* (fecha de consulta: junio de 2025).

[90] "Presidente celebra resolución de SCJN a favor de entregar libros de texto en Chihuahua", 5 de octubre de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/10/05/presidente-celebra-resolucion-de-scjn-a-favor-de-entregar-libros-de-texto-en-chihuahua/* (fecha de consulta: julio de 2025).

[91] "Presidente celebra que Poder Judicial aceptó destinar recursos de fideicomisos a población afectada de Guerrero", 1o. de noviembre de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/11/01/presidente-celebra-que-poder-judicial-acepto-destinar-recursos-de-fideicomisos-a-poblacion-afectada-de-guerrero/* (fecha de consulta: julio de 2025).

[92] "Ahorros por eliminación de fideicomisos en Poder Judicial podrían destinarse a becas: presidente", 12 de octubre de 2023, disponible en: *https://lopezobrador.org.mx/2023/10/12/ahorros-por-eliminacion-de-fideicomisos-en-poder-judicial-podrian-destinarse-a-becas-presidente/* (fecha de consulta: julio de 2025).

El año 2023 concluyó con el proceso para ocupar la vacante dejada por el ministro Arturo Zaldívar, tras su renuncia para incorporarse a la campaña presidencial de la candidata Claudia Sheinbaum. En este proceso, el Senado rechazó la primera terna propuesta por el presidente y, en la segunda, ninguna de las candidatas alcanzó la votación requerida por la Constitución para ser designada ministra de la Corte. En consecuencia, el presidente nombró a Lenia Batres. Esta designación fue cuestionada tanto por su falta de independencia como por su capacidad para desempeñar el cargo[93] y marcó con claridad el evidente distanciamiento del presidente respecto de la Corte. Para entonces, tenía claro que propondría reformar la Constitución para modificar de raíz al Poder Judicial Federal.

Para cerrar este apartado, conviene señalar que durante todo el periodo de gobierno del presidente López Obrador la justicia federal enfrentó presiones constantes en la negociación del presupuesto judicial. El presupuesto de 2019 se redujo de manera considerable en comparación con el del año anterior, y en 2024 se registró otra reducción significativa. A pesar de ello, los montos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Poder Judicial se mantuvieron en niveles que no pusieron en riesgo el funcionamiento de la justicia.[94]

---

93 Cortez Salinas, Josefat, "La «ministra del pueblo» y los aspectos técnicos de la labor jurisdiccional", *Hechos y Derechos*, México, vol. 15, núm. 79, disponible en: *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/download/18863/19118/28573* (fecha de consulta: julio de 2025).

94 México Evalúa, "Golpe presupuestario al estado de derecho en el PEF 2025", *México Evalúa*, México, Números del Erario, 20 de diciembre de 2024, disponible en: *https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2024/12/20/golpe-presupuestario-al-estado-de-derecho-en-el-pef-2025/* (fecha de consulta: julio de 2025).

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

Capítulo segundo
LA INICIATIVA DEL 5 DE FEBRERO DE 2024

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

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

---

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

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

I. Las razones de la reforma

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

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

---

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

98 Iniciativa, p. 1, *cit.*

99 *Idem*.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

106 *Ibidem*, p. 2.

107 *Ibidem*, p. 3.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

120 *Ibidem*, p. 3.

121 *Ibidem*, pp. 10 y 11.

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

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

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

---

123 *Idem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

II. La reforma del Consejo de la Judicatura

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

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

---

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

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

136 *Ibidem*, p. 26.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

III. Justicia pronta y expedita

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

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

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

---

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

141 *Ibidem*, p. 29.

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

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

IV. Otras reformas de naturaleza procesal

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

142 *Ibidem*, p. 34.

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

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

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

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

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 tercero
LAS CRÍTICAS Y LA RESISTENCIA

La presentación de la Iniciativa de reforma judicial despertó de inmediato muchas reacciones. Los cuestionamientos se formularon desde la propia judicatura, desde la academia y desde la sociedad civil. Aquí cabe señalar que, a pesar de los cuestionamientos a las propuestas de la Iniciativa, existió un razonable consenso sobre la necesidad de una reforma judicial. Es decir, la estrategia de comunicación, principalmente del presidente de la República, consistente en erosionar el papel de la justicia, fue muy exitosa.

La oposición a la reforma se desarrolló en cuatro frentes. En primer lugar, se generaron varios documentos que cuestionan la reforma desde el punto de vista técnico. Aquí destaca el documento elaborado por el Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN.[144] En segundo lugar, existió una destacada movilización ciudadana en contra de las reformas. En este caso, se contó con alta participación del personal del PJF y, en menor medida, de los poderes judiciales de las entidades federativas. En tercer lugar, se intentaron diversos recursos judiciales en contra de la reforma. En cuarto lugar, está la arena política, en donde los legisladores de oposición plantearon múltiples objeciones tanto al contenido de la reforma como a su proceso de aprobación.

En las líneas siguientes se revisarán algunos de los principales cuestionamientos a la Iniciativa.

---

144 Centro de Estudios Constitucionales, *Análisis de la Iniciativa de reforma al poder judicial en México. Problemas asociados con la iniciativa de reforma constitucional del Poder Judicial presentada el 5 de febrero de 2024*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, s. f.

I. Los argumentos técnicos en contra de la reforma judicial

En esta sección se analiza el documento preparado por el Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN. Posteriormente, se revisan otros trabajos elaborados para analizar la Iniciativa.

1. *El análisis del Centro de Estudios Constitucionales*

Por lo que respecta al análisis preparado por el Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN (en adelante, Análisis CECSCJN), éste encuentra problemas en la Iniciativa, que divide en cinco grandes rubros: *a)* Problemas asociados con la legitimidad y calidad de la justicia; *b)*Problemas asociados con el proceso de elección de personas juzgadoras; *c)*Problemas asociados con la integración y funcionamiento de un nuevo órgano de administración judicial; *d)* Problemas asociados con el Tribunal de Disciplina Judicial, y *e)*Problemas asociados con los cambios para garantizar justicia pronta y expedita. A continuación, se presenta un breve recuento de las aportaciones del CECSCJN.

El Análisis CECSCJN inicia con una descripción general del Poder Judicial de la Federación (PJF) y de los poderes judiciales de las entidades federativas. En este apartado menciona cuántos juzgadores y unidades jurisdiccionales existen. También señala la ley de la carrera judicial y describe cómo los juzgadores federales acceden a sus cargos por concurso. Proporciona datos sobre el perfil de los juzgadores federales, en donde destaca que la mayoría proviene de hogares de clase media y estudió en instituciones públicas.[145] Estos datos no tienen relevancia alguna para la discusión técnica de la reforma. Todo parece indicar que se trata de un intento de legitimación del origen de los funcionarios judiciales a la luz de lo que los autores del Análisis CECSCJN entienden que es la retórica que sostiene a la Iniciativa.

[145] Análisis CECSCJN, *cit.*, p. 10.

En lo que respecta a los poderes judiciales de las entidades federativas, el Análisis CECSCJN toma datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023.[146] Posteriormente, justifica una selección de cinco poderes judiciales estatales y describe de manera sucinta sus procesos de selección de juzgadores.

A continuación, en un breve pasaje que denomina "Fortalecimiento de los poderes judiciales", señala que los tribunales federales y locales tienen altos índices de eficiencia pese a sus limitaciones en recursos personales e institucionales. No menciona cómo explica la eficiencia que les atribuye ni en qué consisten las limitaciones presupuestales. Enseguida, indica la necesidad de que el Estado mexicano incremente las capacidades operativas de los poderes judiciales sin descuidar su profesionalización.[147] Este pasaje replica argumentos que los propios juzgadores han formulado sobre el estado de la justicia desde hace muchos años.

En las líneas siguientes se presentan los argumentos contenidos en el Análisis CECSCJN. Cabe señalar que más adelante, en la sección en donde se analiza la reforma constitucional publicada, se recuperan algunos puntos desarrollados por el Análisis CECSCJN para revisar el nuevo texto constitucional.

A. *Problemas asociados con la legitimidad y calidad de la justicia*

Al abordar los problemas de la Iniciativa, el Análisis CECSCJN revisa la propuesta de elección popular de todos los juzgadores del país. En primer lugar, señala que la legitimidad de las personas juzgadoras no depende exclusiva ni principalmente del método de designación. En este punto defiende la noción de que la legitimidad de los juzgadores se construye a partir de su desempeño en la función judicial, y que la elección proporciona una

146 *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*, México, INEGI.

147 Análisis CECSCJN, *cit.*, p. 12.

legitimidad limitada. En segundo lugar, se refiere brevemente al carácter contramayoritario de la justicia y a la manera en que las elecciones populares pueden afectarlo. En tercer lugar, señala que los juzgadores no son los únicos funcionarios del Estado que no cuentan con legitimidad democrática directa. En cuarto lugar, argumenta que la elección de personas juzgadoras es un proceso de baja información y participación que no asegura la legitimidad de las personas electas.

Para sustentar estas posiciones, el documento incluye una sección denominada "Evidencia empírica de los argumentos", en donde se refiere a los casos de las elecciones judiciales en los EUA y en Bolivia.

El Análisis CECSCJN continúa con la discusión sobre el papel de las elecciones para mejorar la calidad de las decisiones judiciales. En este punto señala que la elección judicial propicia decisiones judiciales que obedecen a las preferencias de quienes postulan y eligen a las personas juzgadoras. También menciona que la elección de ministras y ministros puede entorpecer la continuidad en la protección de derechos y libertades de las personas. En la sección sobre evidencia empírica en sustento de los argumentos se refiere nuevamente a los casos de los EUA y de Bolivia.

El tercer planteamiento del Análisis CECSCJN establece que la elección popular no garantiza que las personas electas cuenten con los conocimientos y las competencias necesarios para su desempeño. Para justificar este aserto, señala que la carrera judicial garantiza que la selección de personas juzgadoras se base en el mérito, en procesos objetivos y en estándares rigurosos de calidad. También indica que las escuelas judiciales no tienen capacidad para formar a todas las personas que resulten electas para la función jurisdiccional. El argumento es que la reforma plantea el relevo de 7,000 juzgadores, y que no hay forma de establecer mecanismos para capacitarlos en el corto plazo.

Para sustentar sus afirmaciones, el Análisis CECSCJN cita un trabajo de México Evalúa sobre la carrera judicial, en el que

se establece que ésta tiene un impacto positivo en la profesionalización de los juzgadores.[148]

El cuarto planteamiento en contra de la elección popular de juzgadores es que su puesta en marcha afectará el acceso a la justicia y la seguridad jurídica de las personas involucradas en procesos judiciales. El primer argumento es que la elección popular de personas juzgadoras interrumpirá de manera inmediata y grave los procesos penales del país. En este punto se señalan afectaciones a los principios de continuidad[149] y de inmediación,[150] ya que la sustitución de jueces generará interrupciones en los procesos y removerá a jueces que ya han presenciado una parte de éstos. También se señala que la elección afectará la continuidad de todos los procesos judiciales activos. Para documentar estas cuestiones, el Análisis CECSCJN emplea estadística judicial.

B. *Problemas asociados con el proceso de elección de personas juzgadoras*

En esta sección, el Análisis CECSCJN comienza por establecer que la elección conllevará la destitución injustificada de jueces y juezas federales y estatales.[151] Al efecto, plantea que la destitución de las personas juzgadoras federales ordenada en los artículos transitorios de la Iniciativa viola obligaciones internacionales del Estado mexicano.[152] En segundo lugar, señala que

---

148 México Evalúa, *20 recomendaciones para consolidar la carrera judicial*, México, 2021.

149 El principio de continuidad establece que los procesos penales no pueden interrumpirse una vez que han iniciado.

150 El principio de inmediación establece que los jueces deben estar en todo momento al frente del proceso con el objeto de percibir de manera directa los argumentos y las pruebas ofrecidas por las partes.

151 En el comentario al artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional se comenta el problema de las destituciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.

152 Citan el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello) vs. Ecuador*, sentencia de 23 de agosto de 2013.

la destitución de todos los juzgadores del país generaría altos e innecesarios costos derivados del proceso de elección popular. En este aspecto, los argumentos se concentran en el costo de la organización de las elecciones y en los montos que se han pagar por impugnaciones y por indemnizaciones a juzgadores destituidos. En tercer lugar, el Análisis CECSCJN indica que el proceso de selección de personas candidatas no garantiza que las personas que se elijan sean las idóneas para desempeñar la función jurisdiccional. Al respecto, sostiene que el método propuesto en la Iniciativa propicia cercanía entre las personas aspirantes a las candidaturas y autoridades políticas, partidos políticos o cúpulas judiciales. Esta cercanía afectará la percepción sobre la imparcialidad de la justicia. En cuarto lugar, menciona que el mecanismo establecido en la propuesta para la reelección de las personas juzgadoras compromete su imparcialidad, ya que la propuesta no reglamenta el proceso de reelección. En quinto lugar, señala que la elección popular puede colocar a las personas aspirantes a ocupar un cargo jurisdiccional en una posición de vulnerabilidad frente a la violencia política o al crimen organizado. En sexto lugar, plantea que la elección popular también puede generar influencias indebidas sobre los juzgadores. En séptimo lugar, indica que la elección popular de integrantes de órganos jurisdiccionales no asegura que quienes ocupen los cargos estén debidamente capacitados para hacerlo.[153]

C. *Problemas asociados con la integración y funcionamiento de un nuevo órgano de administración judicial*

El primer grupo de argumentos relacionados con la propuesta de creación de un nuevo órgano de administración para

[153] Este argumento es muy problemático a la luz de la política del Consejo de la Judicatura de rotar con cierta periodicidad a los titulares de las unidades jurisdiccionales especializadas en competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión.

el PJF comienza por señalar que la nueva estructura administrativa puede afectar el proceso de aprobación del presupuesto judicial. Al efecto, se plantea que debe establecerse un porcentaje fijo del presupuesto para el Poder Judicial, tal como lo establece la relatora especial para la independencia de magistrados y abogados de las Naciones Unidas.[154] A continuación, se menciona que la inatacabilidad de las decisiones del órgano administrativo puede propiciar arbitrariedad. En tercer lugar, se indica que la desaparición de la comisión encargada de conflictos laborales, propuesta en la reforma, deja sin una vía para resolver este tipo de conflictos. En cuarto lugar, se duele de la falta de mecanismos de participación ciudadana o de justicia abierta en la propuesta contenida en la Iniciativa.

D. *Problemas asociados con el Tribunal de Disciplina Judicial*

Al problematizar la propuesta de creación del Tribunal de Disciplina Judicial, el Análisis CECSCJN plantea que la elección popular de los juzgadores adscritos a este órgano compromete su independencia e imparcialidad. Para sustentar este punto, señala que los procedimientos de disciplina judicial deben respetar la garantía de independencia e imparcialidad.[155] También sostiene que la intervención de otros poderes públicos en el nombramiento de las autoridades del tribunal transgrede dicha garantía.[156] A continuación, señala que la coincidencia entre los tiempos de mandato de las personas integrantes del Tribunal de Disciplina y las autoridades que las postulan atenta contra su independen-

---

154 El tema del porcentaje fijo no está ni en la iniciativa ni en el texto de la Constitución materia de la reforma.

155 El Análisis CECSCJN no deja claro por qué estima que la propuesta de Tribunal de Disciplina Judicial no garantiza independencia e imparcialidad. Véase Análisis CECSCJN, *cit.*, pp. 48 y 49.

156 El ejemplo que utilizan para mostrar un diseño adecuado de un mecanismo de disciplina judicial es el caso de Bolivia. Análisis CECSCJN, *cit.*, p. 50.

cia en el ejercicio del cargo. Asimismo, indica que el mecanismo de selección de personas candidatas para integrar el Tribunal no garantiza que cuenten con el perfil idóneo para la función.[157] Adicionalmente, expresa que los procedimientos disciplinarios pueden verse influidos por preferencias o afiliaciones políticas. También cuestiona que las decisiones del Tribunal sean inimpugnables. El Análisis destaca una cuestión particularmente sensible de la Iniciativa: la inseguridad jurídica que producen los supuestos abiertos para la procedencia de procesos de disciplina judicial contenidos en el artículo 100 de la Iniciativa.[158]

E. *Problemas asociados con los cambios para garantizar justicia pronta y expedita*

Por último, el Análisis CECSCJN se hace cargo de las propuestas de reforma a los artículos 17 y 20 constitucionales, que buscan que la justicia sea pronta. La crítica comienza por señalar que la intención de reducir el tiempo de tramitación de los procesos, sin un diagnóstico previo, no garantiza el éxito de la medida. Al efecto, sostiene que el estándar de seis meses para resolver asuntos tributarios, en términos del artículo 17 constitucional propuesto en la Iniciativa, no tiene sustento alguno. De igual manera, advierte que las sanciones por no cumplir con los plazos constitucionales pueden afectar la labor jurisdiccional, ya que se obliga a los juzgadores a seguir plazos, y no necesariamente a garantizar el debido proceso. También se hace notar el efecto negativo de los plazos de resolución sobre la calidad de los procesos y de las resoluciones, debido a la prisa de los juzgadores por ajustarse a los tiempos ordenados en el texto constitucional. Adicionalmente, el Análisis cuestiona que la Iniciativa no contemple un plan para su implementación.

---

157 Para ilustrar esta cuestión señalan que en Bolivia los procedimientos de selección de candidatos están muy politizados. Análisis CECSCJN, *cit.*, p. 53.

158 Análisis CECSCJN, *cit.*, pp. 57-59.

El Análisis CECSCJN acierta en muchos de los aspectos problemáticos de la Iniciativa y destaca varias de sus deficiencias. El soporte de sus argumentos en evidencia empírica suele ilustrar con claridad los puntos que se exponen. No obstante, también presenta algunas limitaciones. En primer lugar, reproduce la retórica clásica de los poderes judiciales en el sentido de que el problema principal de la justicia es la falta de recursos. En segundo lugar, no realiza ningún ejercicio de autocrítica de la justicia.[159] En tercer lugar, no establece que el tema de las elecciones judiciales en los EUA es mucho más debatido de lo que hace ver.[160] En cuarto lugar, algunas críticas a las propuestas de la Iniciativa también son aplicables al régimen que se pretende sustituir. A pesar de ello, el trabajo realizado por los autores del Análisis CECSCJN es mucho más profundo que el que se desprende de la Iniciativa y representa una advertencia oportuna de los riesgos que se visualizaban ante la eventual aprobación de la propuesta.

2. *Otros trabajos técnicos sobre la iniciativa de reforma judicial*

La Iniciativa de reforma judicial fue revisada por varias personas e instituciones interesadas en la justicia.[161] Los argumentos en estos estudios suelen ser críticos con las propuestas de la Ini-

[159] Una velada excepción es cuando se reconoce la posibilidad de que existan concursos abiertos de oposición. Pero no aborda este debate.

[160] La literatura a favor y en contra es abundante. No hay estudios empíricos definitivos que muestren las ventajas del sistema de méritos sobre el sistema de elección judicial o viceversa. Lo que sí se percibe es que la corriente crítica hacia las elecciones judiciales parece mayoritaria. A pesar de ello, recientemente, se ha criticado mucho a los sistemas de méritos. Kowal, John F., *Judicial Selection for the 21st Century*, *op. cit.*, p. 16.

[161] Un listado de la mayor parte de estos trabajos fue elaborado por la Dirección de Relaciones Institucionales de la Suprema Corte de Justicia, disponible en: *https://www.scjn.gob.mx/relaciones-institucionales/que-se-ha-dicho-sobre-la-reforma-judicial/estudios-articulos* (fecha de consulta: julio de 2025).

ciativa. Las críticas y comentarios suelen incluir debates sobre los mecanismos de designación de los juzgadores, la posible violación de estándares internacionales y afectaciones a la independencia judicial.

Un primer ejercicio crítico apareció el 7 de febrero de 2025.[162] El autor centra su crítica en el enorme reto que implica el relevo de todos los juzgadores del país y se pregunta por la conveniencia de hacerlo. Al efecto, también cuestiona los mecanismos de selección de los eventuales candidatos para contender en las elecciones populares. Concluye subrayando el carácter regresivo de la propuesta y la posible captura del poder judicial por el poder político del Ejecutivo Federal.

Un análisis con una visión más centrada en el federalismo judicial opta por plantear la necesidad de fortalecer a los poderes judiciales de las entidades federativas.[163] El documento empieza por argumentar en contra de la elección popular de juzgadores. También problematiza el gobierno judicial a propósito del planteamiento de la Iniciativa de desaparecer los consejos de la judicatura federal y estatales. Presenta, además, argumentos en contra de los tribunales de disciplina judicial y del mecanismo de designación por elección popular de sus integrantes. En sus propuestas, centran la atención en la justicia local, abogan por asegurar presupuestos adecuados para la justicia, proponen la implementación de contralorías independientes para los poderes judiciales y plantean poner en funcionamiento planes de combate a la corrupción. Finalmente, señalan medidas para fortalecer

---

162 Martín Reyes, Javier, "Plan C: purgar, capturar y obradorizar el poder judicial", *Nexos*, *El Juego de la Suprema Corte*, 6 de febrero de 2024, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/plan-c-purgar-capturar-y-obradorizar-el-poder-judicial/* (fecha de consulta: julio de 2025).

163 Pantin, Laurence et al., *Fortalecer la justicia estatal mediante una reforma constitucional*, México, México Evalúa, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. y Observatorio de Designaciones Públicas, marzo de 2024, disponible en: *https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/04/transparencia-policybrief-fortalecer-justicia-vf.pdf* (fecha de consulta: julio de 2025).

los procesos de designación de juzgadores y de consejeros de la judicatura.

En mayo de 2024 apareció un documento que se enfoca más en los problemas que se visualizan con la reforma a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.[164] El documento cuestiona varios aspectos de la reforma y los contrasta con normas o posicionamientos de organismos internacionales de derechos humanos. No obstante, el documento también tiene algunas imprecisiones; a pesar de ello, el trabajo es eficaz en mostrar los problemas de la Iniciativa.

El documento empieza por señalar que los estándares generalmente aceptados para estructurar la independencia judicial se centran en los procesos de designación, en la inamovilidad y en la garantía frente a presiones externas. Al analizar el mecanismo de designación planteado en la Iniciativa, señala que el proceso de designación de juzgadores federales vigente antes de la reforma contaba con un riguroso sistema de selección que incluía concursos abiertos y exámenes centrados en el mérito y la capacidad.[165] En este pasaje, es impreciso: al contrario de lo afirmado, los concursos abiertos eran muy escasos; la regla general era que los concursos son cerrados.[166] Adicionalmente, una parte de las críticas de la Iniciativa tiene que ver con la manipulación de los concursos. Si bien las acusaciones de manipulación de los

---

164 García, Adriana, *Una amenaza a la independencia judicial: análisis de la iniciativa de reformas constitucionales en México*, Stanford School of Law, Rule of Law Impact Lab, Diálogo Interamericano y Barra Mexicana, Colegio de Abogados, mayo de 2024, disponible en: *https://www.scjn.gob.mx/relaciones-institucionales/que-se-ha-dicho-sobre-la-reforma-judicial/estudios-articulos* (fecha de consulta: julio de 2025).

165 La autora sustenta su dicho con la cita directa del artículo 97 de la Constitución y con la *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*. Aparentemente, la autora ignora que, a partir de 2021, la *Ley de Carrera Judicial* es la que regula los concursos de oposición. Véase García, Adriana, *Una amenaza a la independencia...*, *cit.*, p. 12 y nota 44.

166 Como ejemplo: la última convocatoria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 2024 es un concurso cerrado para designar magistrados de circuito. Es decir, sólo podían participar jueces de distrito.

procesos no siempre están documentadas, hay casos concretos identificados que confirman irregularidades.[167]

Más adelante, el documento se ocupa de la elección popular de juzgadores. Es importante señalar que no existe un pronunciamiento directo de norma o de mecanismo de protección que establezca con claridad que las elecciones populares de juzgadores no se ajustan al estándar del derecho internacional de los derechos humanos.[168]

No obstante, el documento señala que el diseño del sistema de designación de juzgadores por elección popular puede traer problemas de compatibilidad con el orden jurídico internacional de los derechos humanos. Al efecto, establece que los diseños deben asegurar métodos de selección públicos, objetivos y justos, fundamentados en el mérito, que sean transparentes y accesibles, y que favorezcan a quienes tengan integridad, capacidad, eficiencia, imparcialidad e independencia[169]

Así, para revisar si un sistema de elección popular de juzgadores es conforme con el orden internacional de los derechos humanos, debe cumplir con dichos requisitos. En dado caso, la crítica podría hacerse aludiendo a deficiencias en el procedimiento de selección de candidatos y, con ello, establecer que el modelo de la Iniciativa no cumple con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

El documento cita el caso de Armenia, en donde el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas encontró que su sistema de elecciones populares para juzgadores afectaba la in-

---

167 Véase, por ejemplo: Castillo, Gustavo, "Por fuga de información en examen anulan prueba para jueces de distrito", *La Jornada*, México, Política, 15 de febrero de 2018.

168 Como ya se ha mencionado con anterioridad, las discusiones sobre las ventajas y las desventajas de este tipo de método de selección son muy amplias. Sin embargo, no existe una postura definitiva al respecto. Véase *supra* capítulo tercero, apartado I.

169 García, Adriana, *Una amenaza a la independencia...*, *cit.*, p. 12. En la nota al pie 35 refiere varios documentos de soporte.

dependencia judicial: "El Comité observa que la independencia del poder judicial no está plenamente garantizada. En particular, observa que la elección de los jueces por voto popular para un mandato fijo máximo de seis años no garantiza su independencia e imparcialidad".[170]

Más adelante, el documento expone diversas objeciones a la elección popular de juzgadores. Aquí se hace eco de problemas relacionados con el financiamiento de campañas o con la captura de los candidatos por intereses políticos o, incluso, por la delincuencia organizada.

En un segundo apartado, el documento cuestiona la reducción del término de los mandatos de los juzgadores. Empieza por señalar que la Iniciativa reduce el término de los mandatos de todos los juzgadores. Advierte también que la sincronización de los periodos de elección judicial con las elecciones legislativas y presidenciales puede tener efectos negativos sobre la independencia judicial y puede politizar a la justicia. Al efecto, refiere diversos criterios de organismos intérpretes de normas internacionales de derechos humanos que señalan que los mandatos breves afectan la estabilidad de los juzgadores y, consecuentemente, la independencia judicial.[171] Más adelante, señala que la destitución de todos los juzgadores del país en los términos planteados por la Iniciativa atenta contra el principio de inamovilidad de la función judicial.

Los dos últimos apartados del documento se ocupan de la propuesta de creación del Tribunal de Disciplina Judicial y de la reducción de salarios de los juzgadores sobre el parámetro de los ingresos del presidente de la República. En el primer caso,

---

170 Comité de Derechos Humanos, 64o. periodo de sesiones, *Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, CCPR/C/79/Add.100, 19 de noviembre de 1998, disponible en: *https://docs.un.org/es/CCPR/C/79/Add.100* (fecha de consulta: julio de 2025).

171 García, Adriana, *Una amenaza a la independencia judicial: análisis de la iniciativa de reformas constitucionales en México*, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

cuestiona la autonomía de los integrantes del Tribunal por su designación por elección popular y objeta el carácter de las decisiones del Tribunal como inapelables. En el caso de las remuneraciones, el argumento es que la medida socava la autonomía financiera de los poderes judiciales.

Por último, se menciona el trabajo elaborado por diversos profesores de la Escuela Libre de Derecho, en el que se analiza la Iniciativa de reforma judicial.[172] Un capítulo se ocupa de la elección popular de juzgadores y la problematiza. Sostiene que, en un escenario de elecciones populares, la voz del electorado puede terminar por influir en las decisiones judiciales. El texto combina doctrina clásica (*El Federalista*) con decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y documentos de derecho internacional de los derechos humanos para sostener sus puntos. En este mismo capítulo se analiza la mecánica del proceso de selección de candidatos para las elecciones. El autor sostiene que el diseño planteado no será capaz de identificar perfiles idóneos, toda vez que esta tarea requiere un alto grado de especialización. En general, se inclina por que los requisitos de idoneidad se expliciten en el texto reformado.[173]

En el capítulo dedicado a la revisión del Tribunal de Disciplina Judicial se realiza un análisis que parte del estándar que debe orientar el diseño de los mecanismos de disciplina judicial. Al efecto, se emplean el Estatuto del Juez Iberoamericano y la posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[174] para fijar los parámetros generalmente aceptados. El trabajo también compara al Tribunal de Disciplina con el órgano de administración judicial (otra novedad planteada por la

---

172 Escuela Libre de Derecho, *Estudios sobre la reforma judicial*, México, Escuela Libre de Derecho, 2024.

173 Ramos Sobarzo, Arturo, "Elección de personas ministras, magistradas y juzgadoras", en Escuela Libre de Derecho, *Estudios sobre la reforma judicial*, *op. cit.*, pp. 11 y ss.

174 CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, CIDH, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

Iniciativa). Una de las conclusiones de esta comparación es que a las objeciones a la integración del Tribunal por voto popular se puede oponer el mecanismo de designación de los integrantes del órgano de administración. Ambas instancias realizan funciones relacionadas con la conducción de la carrera judicial; sin embargo, los métodos para su integración son distintos. El Tribunal se integra por votación popular, y el órgano de administración, por designaciones. Después de analizar el diseño del Tribunal propuesto en la Iniciativa y de señalar los objetivos ahí planteados, concluye que el Tribunal propuesto no atiende estas necesidades. Más adelante, analiza las vías planteadas para la destitución de juzgadores. Al hacerlo, toma en consideración diversos documentos de derecho internacional de los derechos humanos. El trabajo concluye que la propuesta de Tribunal de Disciplina es altamente punitiva. Para ello, emplea el debate europeo a propósito de la reforma judicial de Polonia. El texto también cuestiona la inimpugnabilidad de los fallos del Tribunal.[175]

La Iniciativa plantea el despido de prácticamente todos los juzgadores del país. Los efectos laborales de esta situación son analizados en uno de los capítulos de la obra preparada por la Escuela Libre de Derecho. Esta colaboración empieza por establecer la situación jurídica de los juzgadores federales como servidores públicos que no califican como trabajadores del Estado en términos del artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Lo mismo ocurre con los juzgadores de los poderes judiciales de las entidades federativas, en términos de lo resuelto por la SCJN.[176] No obstante, el autor establece que los juzgadores, en su carácter de servidores públicos, también tienen ciertos derechos, y que éstos se pueden ver afectados ante una eventual aprobación de la Iniciativa. Al efecto, argumenta que

[175] Ramos Sobarzo, Arturo, "El Tribunal de Disciplina a examen", en Escuela Libre de Derecho, *Estudios sobre la reforma judicial*, *op. cit.*, pp. 27 y ss.

[176] Cita la controversia constitucional 32/2007, resuelta el 20 de enero de 2009.

la sujeción del cargo de juzgador a la confirmación en elección popular afecta el derecho a la estabilidad.[177] De igual manera, al analizar el artículo séptimo transitorio de la Iniciativa, establece que se afecta el derecho de los ministros a un haber de retiro al aplicarles en forma retroactiva la reforma. También señala que la desaparición de los fideicomisos ordenada por el artículo décimo transitorio afecta las prestaciones laborales que se financiaban con dichos recursos.[178]

Los dos últimos capítulos se ocupan de analizar los efectos de la reforma sobre el cumplimiento de las obligaciones mexicanas en derecho internacional de los derechos humanos[179] y algunas propuestas alternativas a la Iniciativa.[180]

II. La movilización en contra de la reforma

La Iniciativa despertó de inmediato mucha inquietud en el PJF. Curiosamente, los poderes judiciales de las entidades federativas, a pesar de verse también potencialmente afectados por la Iniciativa, fueron muy poco reactivos a su presentación. Como se vio en el apartado anterior, también hubo cuestionamientos desde la academia, las barras de abogados y la sociedad civil. No obstante, dado el requisito de mayoría calificada en el Congreso para una

177 Cita el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*, sentencia de 21 de agosto de 2014.

178 Villaseñor Rodríguez, Fernando, "Análisis de la Iniciativa de Reforma al Poder Judicial en cuanto a sus consecuencias laborales", en Escuela Libre de Derecho, *Estudios sobre la reforma judicial*, *op. cit.*, pp. 73 y ss.

179 Álvarez Ledesma, Mario I., "Hacia un nuevo control constitucional y de relaciones con la Corte Interamericana de Derechos Humanos luego de la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación", en Escuela Libre de Derecho, *Estudios sobre la reforma judicial*, *op. cit.*, pp. 97 y ss.

180 Ramos Sobarzo, Arturo, "Propuestas alternativas a la iniciativa de reforma", en Escuela Libre de Derecho, *Estudios sobre la reforma judicial*, *op. cit.*, pp. 117 y ss.

reforma constitucional, la aprobación de la propuesta contenida en la Iniciativa se veía lejana cuando se presentó.[181]

La primera reacción concreta vino de la SCJN. A finales de febrero de 2024 esta convocó a una serie de encuentros nacionales sobre seguridad y justicia.[182] Estos encuentros pretendían problematizar el funcionamiento de los sistemas de justicia, procuración de justicia y seguridad pública en todo el país. El argumento sustancial para justificar ese enfoque fue que estos sistemas están estrechamente interconectados y que las soluciones deben reconocer esa perspectiva. Los encuentros fomentaron la participación de operadores de los sistemas y de usuarios por igual. La SCJN parecía considerar que la reforma propuesta en la Iniciativa no tenía respuestas para los problemas concretos que existen en la justicia. Por ello, los encuentros buscaban articular planteamientos efectivos para identificar y resolver los problemas existentes en la justicia y en la seguridad pública.

Por lo demás, el primer semestre transcurrió sin mayores incidencias hasta las elecciones del 2 de junio de 2024. Los cómputos electorales revelaron que el partido Morena y sus aliados (Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México y Partido Encuentro Social) habían obtenido, separados o en coalición, una amplia mayoría en las elecciones para la Cámara de Diputados y para el Senado de la República.[183] Pasada la elección, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decidió otorgar a los partidos ganadores una supermayoría, de conformidad con la interpretación constitucional que realizaron.[184] La señal clara de

---

181 El artículo 135 de la Constitución exige que para la aprobación de una reforma constitucional se debe contar con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

182 Una descripción de los encuentros y documentos con sus resultados en: *https://www.scjn.gob.mx/encuentro* (fecha de consulta: julio de 2025).

183 Véase página del Instituto Nacional Electoral, disponible en: *https://computos2024.ine.mx/presidencia/nacional/candidatura* (fecha de consulta: julio de 2025).

184 Castillo Jiménez, Elia, "El Tribunal Electoral confirma la supermayoría de Morena en el Congreso", *El País*, México, 28 de agosto de 2024, disponible

esta decisión fue que la reforma judicial planteada en la Iniciativa podía alcanzar la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y estaba muy cerca de lograrlo en el Senado de la República. Esto modificó por completo la discusión en torno a la reforma judicial y generó un movimiento de resistencia en el PJF y en una buena parte de la comunidad jurídica.

El paro judicial

A mediados de agosto de 2024, la Asociación Nacional de Magistrados y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación (JUFED) convocó a una consulta sobre la posibilidad de realizar un paro judicial nacional en protesta por la inminente discusión y aprobación de la reforma judicial.[185] El 19 de agosto de 2024, el personal del PJF inició un paro de labores en protesta por la discusión y eventual aprobación de la Iniciativa. Para el 21 de agosto, el paro se había extendido también a los poderes judiciales de algunas entidades federativas: Chiapas, Guerrero, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Chihuahua, Nuevo León, Aguascalientes, Tamaulipas, San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato, Durango, Hidalgo, Campeche y Coahuila.[186]

En septiembre, las cosas se recrudecieron. El 1o. de septiembre se realizó una manifestación del Ángel de la Independencia al Senado de la República. Mientras tanto, en el Zócalo, el presidente López Obrador preguntaba a las personas que habían

en: *https://elpais.com/mexico/2024-08-29/el-tribunal-electoral-confirmar-la-supermayoria-de-morena-en-el-congreso.html* (fecha de consulta: julio de 2025).

185 Castillo García, Gustavo, "Convoca JUFED a integrantes a votar por paro de actividades", *La Jornada*, México, Política, 16 de agosto de 2024, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/08/16/politica/convoca-jufed-a-integrantes-a-votar-por-paro-de-actividades-3390* (fecha de consulta: julio de 2025).

186 Barragán, Almudena, "Los jueces y magistrados de México paralizan los tribunales y se plantan contra la reforma judicial de López Obrador", *El País*, México, 21 de agosto de 2024, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-08-21/los-jueces-y-magistrados-de-mexico-paralizan-los-tribunales-y-se-plantan-contra-la-reforma-judicial-de-lopez-obrador.html* (fecha de consulta: julio de 2025).

asistido a su discurso posterior al sexto informe de gobierno que, a mano alzada, manifestaran su apoyo a la reforma judicial. El 2 de septiembre, los trabajadores de la SCJN votaron por suspender labores.[187] El 3 de septiembre hubo bloqueos en la Cámara de Diputados en protesta por la reforma judicial.[188] Los diputados se vieron obligados a sesionar en una sede alterna y ahí aprobaron la reforma judicial.[189] El 8 de septiembre hubo una nueva marcha de estudiantes y trabajadores del PJF en protesta por la reforma judicial. En este caso, la presión se mudó hacia el Senado de la República.[190] El 10 de septiembre de 2024, los manifestantes ingresaron al Senado de la República con el propósito de interrumpir los trabajos de los legisladores.[191] Sin embargo, ese mismo día se aprobó finalmente la reforma.[192] Un día después, Norma Piña,

187 Camahji, Elías, "Los trabajadores de la Suprema Corte se suman al paro contra la reforma judicial de López Obrador", *El País*, México, 2 de septiembre de 2024, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-09-03/los-trabajadores-de-la-suprema-corte-se-suman-al-paro-contra-la-reforma-judicial-de-lopez-obrador.html* (fecha de consulta: julio de 2025).

188 Redacción, "Jueces protestan frente al Congreso contra reforma judicial", *DW*, México, Política, 3 de septiembre de 2024, disponible en: *https://www.dw.com/es/jueces-protestan-frente-al-congreso-de-m%C3%A9xico-contra-la-reforma-judicial/a-70124054* (fecha de consulta: mayo de 2025).

189 Janetsky, Megan, "Bloqueos obligan a los diputados mexicanos a votar la reforma judicial desde otra sede, un gimnasio", *Los Angeles Times*, México, 4 de septiembre de 2024, disponible en: *https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2024-09-04/bloqueos-obligan-al-congreso-mexicano-a-votar-reforma-judicial-en-otra-sede-suprema-corte-al-paro* (fecha de consulta: julio de 2025).

190 EFE, "Trabajadores, estudiantes y opositores marcharon en México contra la reforma judicial", *France 24*, México, América Latina, 9 de septiembre de 2024, disponible en: *https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240908-trabajadores-estudiantes-y-opositores-marchan-en-m%C3%A9xico-contra-la-reforma-judicial* (fecha de consulta: mayo de 2025).

191 Janetsky, Megan, "Manifestantes irrumpen en el Senado de México durante debate sobre controversial reforma judicial", *Los Angeles Times*, México, 11 de septiembre de 2024, disponible en: *https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2024-09-11/manifestantes-irrumpen-en-el-senado-de-mexico-durante-debate-sobre-controversial-reforma-judicial* (fecha de consulta: mayo de 2025).

192 El País, "Así avanzó la aprobación de la reforma judicial en México", *El País*, México, 10 de septiembre de 2024, disponible en: *https://elpais.com/mexi-*

ministra presidenta de la Suprema Corte, reiteró que la reforma judicial era un ejercicio político, no técnico.[193]

A principios de octubre se contabilizaban los efectos del paro.[194] A finales de ese mes, el paro continuaba y no había todavía claridad sobre su conclusión.[195] Finalmente, el paro concluyó en noviembre de 2024.[196] Así concluyó uno de los acontecimientos más inusitados de la historia de la justicia mexicana. A partir de entonces, empezaron las renuncias, los retiros anticipados y la incertidumbre entre los juzgadores federales.[197] De los 11 ministros que se encontraban en funciones al momento de la aprobación de la reforma judicial, siete renunciaron a participar en el proceso electoral, uno se retiró por conclusión de su mandato y tres más optaron por participar en el proceso electoral.

---

co/2024-09-11/asi-avanza-la-aprobacion-de-la-reforma-judicial-en-mexico.html (fecha de consulta: mayo de 2025).

193 Pardo, Daniel, "No sé si es un capricho de AMLO, pero estoy convencida de que la reforma a la Justicia es más política que técnica", *BBC News Mundo*, Centroamérica, 11 de septiembre de 2024, disponible en: *https://www.bbc.com/mundo/articles/cyvpdneyzlgo* (fecha de consulta: mayo de 2025).

194 Castillo García, Gustavo y Arellano, César, "Por paro judicial se cancelaron 9 mil audiencias federales", *La Jornada*, México, Política, 7 de octubre de 2024, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/10/07/politica/por-paro-judicial-se-cancelaron-9-mil-audiencias-federales-3784* (fecha de consulta: mayo de 2025).

195 Castillo Jiménez, Elia, "Los trabajadores del Poder Judicial mantienen su huelga en contra de la orden de la Judicatura: 'No se para una protesta por decreto'", *El País*, México, 28 de octubre de 2024, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-10-29/los-trabajadores-del-poder-judicial-mantienen-su-huelga-en-contra-de-la-orden-de-la-judicatura-no-se-para-una-protesta-por-decreto.html* (fecha de consulta: mayo de 2025).

196 N+, "Termina Paro y Reanudan Labores Trabajadores del Poder Judicial en San Lázaro Después de 85 Días", *N+*, México, Política, 11 de noviembre de 2024, disponible en: *https://www.nmas.com.mx/nacional/politica/trabajadores-poder-judicial-federacion-en-san-lazaro-terminan-paro-y-reanudan-labores/* (fecha de consulta: mayo de 2025).

197 Arellano García, César, "En cinco meses, 112 jueces y ministros renunciaron o se retiraron", *La Jornada*, México, Política, 27 de enero de 2025, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/2025/01/27/politica/005n1pol* (fecha de consulta: julio de 2025).

Durante 2025, las renuncias continuaron. En febrero, el Instituto Nacional Electoral reportó que 222 juzgadores cuyos cargos estaban programados para ingresar al proceso electoral optaron por renunciar antes de convertirse en candidatos.[198] Este fenómeno también se replicó en algunas entidades federativas. Por ejemplo, en el Estado de México renunciaron a la posibilidad de participar en la elección 21 magistrados.[199]

El panorama posterior a la elección judicial fue desolador. El PJF operaba con un alto número de vacantes de jueces y magistrados por renuncia o retiro, que eran sustituidos por secretarios habilitados. Como ejemplo de ello, en el primer circuito, a inicios de agosto de 2025, había 120 secretarios en funciones frente a 219 titulares en 171 unidades jurisdiccionales.[200] El Poder Judicial de la Ciudad de México se encontraba en paro de actividades.[201] La SCJN operaba con diez ministros, y la Segunda Sala de la SCJN no podía sesionar porque la ministra Lenia Batres había decidido no asistir para hacer quórum, a fin de evitar que se tomaran decisiones que ella consideraba contrarias al interés público.[202]

---

198 Ramos, Rolando y Redacción, "Se bajan 222 aspirantes al PJF", *El Economista*, México, Política, 19 de febrero de 2025, disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/politica/bajan-222-aspirantes-pjf-20250219-746995.html* (fecha de consulta: julio de 2025).

199 Congreso del Estado de México, "Determina Congreso local 88 cargos judiciales a elegir el 1o. de junio", comunicado de 20 de enero de 2025, disponible en: *https://www.congresoedomex.gob.mx/boletin/a2ea18ca-c910-4ff9-af82-8ac5a2b71255* (fecha de consulta: julio de 2025).

200 Recuento de elaboración propia con datos del directorio del Primer Circuito publicado por el Consejo de la Judicatura Federal, disponible en: *https://www.cjf.gob.mx/dir/organosmagistradosjueces.htm* (fecha de consulta: agosto de 2025).

201 Ramírez, Nayelli, "Levantan paro en juzgados de CDMX", *La Jornada*, México, Capital, 8 de julio de 2025, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/noticia/2025/07/08/capital/levantan-paro-en-juzgados-familiares-de-la-cdmx* (fecha de consulta: agosto de 2025).

202 Redacción, "Lenia rompe, otra vez, el quórum en la SCJN; exige sesiones públicas", *Proceso*, México, Nacional, 18 de junio de 2025, disponible en: *https://www.proceso.com.mx/nacional/2025/6/18/lenia-batres-rompe-otra-vez-el-*

III. Las impugnaciones

A la par del paro judicial, las marchas y otras medidas de protesta, también se iniciaron una serie de acciones para obstaculizar o impugnar el proceso de aprobación de la reforma judicial y, posteriormente, para impugnar su contenido. El 3 de septiembre, en la conferencia matutina del presidente, Luis Rodríguez Bucio, subsecretario de Seguridad y Protección Ciudadana, señaló a dos jueces federales que habían concedido suspensiones en contra de la reforma judicial.[203] Este mensaje dio lugar al inicio de una serie de acciones contra los juzgadores federales, que incluyeron quejas y el inicio de carpetas de investigación en su contra por parte de la Fiscalía General de la República.[204]

Las suspensiones de los jueces citados por Rodríguez Bucio consideraban que de aprobarse la reforma constitucional sobre la reforma judicial, se generaría un efecto irreparable para los quejosos. Ante esta irreparabilidad, era procedente conceder una suspensión de plano en términos del artículo 127 de la Ley de Amparo a favor de los quejosos para el efecto de detener el procedimiento de reformas a la Constitución. Las decisiones fueron tomadas por la jueza quinta de distrito en el estado de Morelos, en el amparo indirecto 1251/2024, y por el juez sexto de distrito de amparo y juicios federales en el estado de Chiapas, en el amparo indirecto 1169/2024. Ambos juzgadores tomaron en consideración para su resolución lo decidido por el tribunal colegiado en materia administrativa del Vigésimo Circuito, en el recurso de

---

quorum-en-la-scjn-exige-sesiones-publicas-353306.html (fecha de consulta: agosto de 2025).

[203] Escobar, Dalila, "Gobierno exhibe en sección 'Cero impunidad' a jueces que frenaron reforma al Poder Judicial", *Proceso*, México, Nacional, 3 de septiembre de 2024, disponible en: *https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/9/3/gobierno-exhibe-en-seccion-cero-impunidad-jueces-que-frenaron-reforma-al-poder-judicial-335995.html* (fecha de consulta: julio de 2025).

[204] Barajas, Abel, "Va la FGR contra jueces por frenar reforma judicial", *Reforma*, México, primera plana, 8 de febrero de 2025.

queja 425/2024.[205] Estas decisiones son altamente cuestionables a la luz de los precedentes estables existentes en la jurisprudencia y en la práctica de los tribunales federales. Una búsqueda en el motor del *Semanario Judicial de la Federación* no arrojó ningún caso que pudiera parecerse a lo decidido en estos dos casos. Incluso, en tema de procedencia, la jurisprudencia es estable en el sentido de que el amparo no es procedente en contra del procedimiento legislativo.[206]

A principios de septiembre de 2024, la JUFED presentó ante la SCJN recursos solicitándole suspender la aprobación de la reforma judicial hasta que decidiera sobre sus efectos en la independencia judicial. Durante el mes de septiembre se presentaron nuevas solicitudes para que la SCJN conociera de estos casos, tanto con fundamento en la fracción XVII como en la XXII de la entonces vigente Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Incluso, se plantearon solicitudes que pedían suspender la publicación de la reforma constitucional. En sesión del 3 de octubre de 2024, el pleno de la SCJN empezó el estudio de las solicitudes. Ese día decidió admitir para su estudio una solicitud que estaba fundamentada en la fracción XXII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal,[207] en la que se planteaba analizar si

[205] En este caso recurso, el tribunal colegiado conoció de la queja en contra de la decisión del juez de amparo y juicios federales en el estado de Chiapas que había negado la suspensión en el amparo indirecto 1169/2024. El tribunal colegiado revocó la decisión del juez y ordenó estudiar la suspensión solicitada como un caso de suspensión de plano.

[206] Véase tesis 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 1136; y recursos de reclamación 8/2016, derivado de la acción de inconstitucionalidad 15/2016 y 9/2016, derivada de la acción de inconstitucionalidad 17/2016, por ejemplo.

[207] Artículo 11, fracción XXII. "Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias y entidades públicas con la Suprema Corte de Justicia de la Nación o con el Consejo de la Judicatura Federal" fracción XVII. "Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación

había un conflicto de división de poderes en la reforma constitucional. La solicitud fue aprobada para su admisión y estudio con una votación de ocho votos a favor y tres en contra. En este caso, el proyecto estableció que el fundamento correcto de la solicitud debía ser la fracción XVII del propio artículo 11.[208]

En sesión del 7 de octubre de 2024, el pleno de la SCJN resolvió otras tantas consultas relacionadas con impugnaciones a la reforma constitucional, sustentadas en diversas fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Entre ellas se discutieron dos solicitudes para que se suspendiera la discusión de la reforma constitucional que planteaba la reforma judicial.[209] El pleno decidió admitir algunas y dejar sin materia aquellas que se oponían a la publicación de la reforma porque ésta ya había sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2024.

En octubre de 2024, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, diputados y diputadas del estado de Zacatecas, el Partido Movimiento Ciudadano y el partido político local Unidad Democrática de Coahuila presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra del decreto de reforma judicial publicado el 15 de septiembre de 2024. Los asuntos fueron turnados al ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. El 25

---

y aplicación de los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los preceptos correspondientes de esta Ley Orgánica". Ley publicada el 7 de junio de 2021.

208 Artículo 11, fracción XVII. "Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los preceptos correspondientes de esta Ley Orgánica".

209 Camahji, Elías, "La ministra Norma Piña consulta a la Suprema Corte si puede frenar la reforma judicial", *El País*, México, 5 de septiembre de 2024, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-09-05/la-ministra-norma-pina-consulta-a-la-suprema-corte-si-puede-frenar-la-reforma-judicial.html* (fecha de consulta: julio de 2025).

de octubre, el presidente de la mesa directiva del Senado de la República, senador Gerardo Fernández Noroña, solicitó la atención prioritaria de estos asuntos. En consecuencia, el proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024 fue preparado en un tiempo mucho más breve al empleado ordinariamente por la SCJN, y su discusión tuvo lugar en la sesión del pleno del 5 de noviembre de 2024.

El proyecto preparado por el ministro González Alcántara Carrancá proponía declarar la invalidez de un alto contenido del decreto de reforma constitucional. El pleno de la SCJN empezó por preguntarse por los efectos que tenía una reforma constitucional sobre supremacía constitucional publicada el 31 de octubre de 2024. Esta reforma establecía la inimpugnabilidad de cualquier contenido de la Constitución y fue aprobada con mucha velocidad para tratar de obstaculizar una eventual decisión del pleno de la SCJN en contra de la reforma constitucional en materia judicial. En este caso, el pleno votó por mayoría que continuara la discusión del proyecto. A continuación, se empezó a discutir el tema de la legitimación de los accionantes. El proyecto proponía reconocer legitimación a varios de los accionantes e implícitamente establecía la procedencia de las acciones. Con ello se apartaba de criterios sostenidos previamente por el pleno de la SCJN.[210] El ministro Pérez Dayán hizo ver esta cuestión y se manifestó en contra de la propuesta del proyecto de apartarse de los precedentes del pleno que establecían la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de reformas constitucionales. Eventualmente, la posición del ministro Pérez Dayán fue respaldada por las ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama. Los ministros que votaron a favor de la procedencia fueron Aguilar Morales, González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek, Pardo

[210] Recursos de reclamación 8/2016 (acción de inconstitucionalidad 15/2016) y 9/2016 (acción de inconstitucionalidad 17/2016).

Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat. Con ello, el asunto fue desestimado porque resultaba imposible alcanzar una mayoría de ocho votos para invalidar la norma reclamada, en términos de lo establecido en el artículo 105, fracción II, del texto constitucional previo a la reforma del 15 de septiembre de 2024.[211]

La decisión de desestimar la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas marcó con claridad que las vías de impugnación para enfrentar la reforma judicial no iban a tener un resultado positivo. Si bien las impugnaciones continuaron, empezó a ser claro que la falta de una mayoría calificada de ministros en la SCJN iba a impedir que procediera una acción de inconstitucionalidad, una controversia constitucional o una declaración de inconstitucionalidad, ello en términos de los artículos 105, fracciones I y II, y del 107, fracción II, de la CPEUM.

También se presentaron impugnaciones a través de la justicia electoral. Sin embargo, estos casos tampoco tuvieron un impacto relevante.[212]

---

211 Aquí cabe señalar que el pleno discutió también si para ese debate era aplicable el nuevo texto de la fracción II del artículo 105 que establecía que la mayoría requerida para invalidar una norma era de seis votos o debía estarse a lo establecido en el texto previo a la reforma que establecía una mayoría de ocho votos. Finalmente, el pleno decidió que era aplicable el criterio de ocho votos.

212 Algunos casos resueltos por la Sala Superior: SUP-AG-632/2024, SUP-AG-760/2024 y 764/2024 acumulados.

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 cuarto
EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA

La Iniciativa del 5 de febrero de 2024 fue presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y publicada en la *Gaceta Parlamentaria* del propio 5 de febrero de 2024. El 8 de febrero, la Iniciativa fue turnada para su estudio a la Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de la Comisión de Justicia.

El 20 de febrero de 2024, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados aprobó el "Acuerdo por el que se proponen los formatos de los diálogos nacionales para la presentación, análisis y debate de las reformas constitucionales y otras que se discutirán en el Congreso federal en el último periodo de la presente legislatura". El objetivo de estos diálogos fue discutir todas las reformas constitucionales propuestas por el presidente de la República el 5 de febrero de 2024. Los formatos de los diálogos se organizaron sobre cinco ejes (libertad, bienestar, justicia y democracia) y tuvieron tres modalidades.[213]

La primera modalidad consistió en cinco sesiones de diálogo de la Junta de Coordinación Política organizadas de manera alterna por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Estas sesiones se desarrollaron entre el 21 de febrero y el 9 de abril.

[213] La página de la Cámara de Diputados correspondiente a los Diálogos contiene información general sobre su organización, pero no contiene sus resultados. Es decir, no es posible acceder a la documentación que da cuenta de las aportaciones de las personas participantes en los diálogos, disponible en: *https://reformasconstitucionales.diputados.gob.mx/resumen-3/* (fecha de consulta: agosto de 2025).

La segunda modalidad fueron cinco sesiones de diálogos regionales. Los diálogos regionales tuvieron lugar en las ciudades de San Luis Potosí, Oaxaca, Toluca, Pachuca y Guadalajara, entre el 21 de marzo y el 17 de abril.

La tercera modalidad fueron una serie de treinta y dos diálogos estatales que se desarrollaron en todas las entidades federativas entre el 14 de marzo y el 18 de abril.

El 19 de junio, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados acordó ampliar los Diálogos Nacionales para la Reforma del Poder Judicial.[214] Los foros se realizaron en:

a) Ciudad de México, "Qué Poder Judicial tenemos, qué Poder Judicial queremos" (27 de junio);
b) Guadalajara, "Conformación y Reorganización del Poder Judicial" (1o. de julio);
c) Toluca, "Austeridad, fideicomisos y derecho laboral de los trabajadores del Poder Judicial" (2 de julio);
d) Tuxtla Gutiérrez, "División de Poderes: Medios legales y constitucionales" (9 de julio);
e) Ciudad de Veracruz, "Reforma al Consejo de la Judicatura Federal: Tribunal de Disciplina Judicial y Órgano de Administración" (12 de julio);
f) Puebla de Zaragoza, "Tribunales de Justicia Local" (23 de julio);
g) Saltillo, "Defensoría de oficio y colegiación del ejercicio de la abogacía" (6 de agosto), y
h) Culiacán, "Impartición, procuración de justicia y seguridad pública" (8 de agosto de 2024).

El dictamen de la Cámara de Diputados contiene un breve resumen de algunas intervenciones en los foros.[215]

---

214 Disponible en: *https://reformapoderjudicial.diputados.gob.mx* (fecha de consulta: agosto de 2025).

215 Dictamen de la Cámara de Diputados, pp. 15 y ss.

El 26 de agosto, la Comisión de Puntos Constitucionales votó por mayoría a favor del dictamen de la reforma judicial. El dictamen transcribe gran parte de la Iniciativa. Posteriormente, incorpora un cuadro comparativo entre la Iniciativa y el texto vigente de la CPEUM. Más adelante, el dictamen establece su acuerdo con la Iniciativa, hace suyos los argumentos planteados en la exposición de motivos e incluye algunos propios.[216] Empieza por citar el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Posteriormente, cita el artículo 6o. de los Sentimientos de la Nación. Sigue con un argumento sobre la importancia de la división del poder. A partir de ahí establece que el proyecto permitirá que la SCJN mejore su capacidad deliberativa y que el Consejo debe bifurcarse para mejorar sus capacidades.[217] A continuación, cita algunos casos de derecho comparado. Para justificar la reducción del número de personas ministras en la SCJN, señalan que no es necesario tener tantos y que deben reducirse por "austeridad republicana".[218] Más adelante, se justifica la modificación relacionada con la duración de los cargos y se retoma la cuestión de las altas percepciones de los juzgadores federales.[219]

A partir de la página 160 del dictamen, el texto se enfoca en los cambios que propone a la Iniciativa. Al efecto, se reconocen las aportaciones de los foros en la identificación de áreas de oportunidad para la Iniciativa. El dictamen se enfoca en los siguientes temas:

a) Gradualidad en la elección de magistrados y jueces;
b) Cargos a renovar en la elección de 2025;
c) Participación de magistrados y jueces en funciones;
d) Derechos de las personas trabajadoras;

216 *Ibidem*, p. 144.
217 *Ibidem*, p. 146.
218 *Ibidem*, pp. 146 y 147.
219 *Ibidem*, pp. 155 y 156.

e) Procedimiento de elección aplicable en 2025;
f) Inicio del proceso electivo;
g) Etapa de preparación del proceso electivo;
h) Facultades del Instituto Nacional Electoral;
i) No intervención de partidos políticos;
j) Boletas electorales;
k) Periodo de ministras y ministros;
l) Periodo de magistrados y jueces;
m) Renovación de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
n) Desaparición de la Sala Regional Especializada;
o) Periodo de consejeros de la judicatura;
p) Haber de retiro;
q) Armonización legislativa;
r) Implementación en las entidades federativas;
s) Financiamiento para la implementación, y
t) Interpretación literal del Decreto.

Las modificaciones identificadas en el dictamen de la Cámara de Diputados y, posteriormente, en su discusión en el pleno de la Cámara, incorporaron diversos cambios a la reforma constitucional contemplada por la Iniciativa. Muchos de ellos resultaron de descuidos de los autores de la Iniciativa.[220] En otros casos, se incluyen temas muy polémicos.[221] Entre los cambios más relevantes destacan las siguientes:[222]

a) Posibilidad de que se establezcan jueces sin rostro (artículo 20, apartado A, fracción X);
b) Presidencia de la SCJN por dos años, rotativa entre candidatos con más votos (94, párrafo segundo);

[220] Por ejemplo, la Iniciativa no propone modificar el artículo 76, fracciones VIII y X y el 89, fracción XVIII.

[221] Tal es el caso de los jueces sin rostro en el artículo 20, apartado A de la CPEUM.

[222] Un cuadro en el dictamen del Senado detalla estos cambios a partir de la p. 244.

c) Eliminación del requisito de edad mínima de 35 años para aspirar a ser ministro (95, fracción II);
d) Requisito del promedio mínimo de 8 o 9 para aspirantes a ministros (95, fracción III);
e) Regulación completa del procedimiento para elección de ministros, magistrados y jueces (artículo 96);
f) Duración de jueces y magistrados federales en el cargo: 9 años con posibilidad de reelección; Tribunal de Disciplina Judicial puede readscribir juzgadoras fuera de su circuito por causas excepcionales (97, primer párrafo);
g) Eliminación del requisito de edad mínima de 35 años para magistrados o jueces (97, fracción II);
h) Requisito del promedio mínimo de 8 o 9 para aspirantes a magistrados y jueces (97, fracción III);
i) Función del Tribunal de Disciplina Judicial para sustanciar procedimientos derivados de denuncias administrativas o penales (97, párrafo cuarto);
j) Ocupación de vacantes por quien obtuvo el segundo lugar en la elección, y subsecuentes en caso de declinación (98, primer párrafo);
k) Reducción a un año del plazo máximo de licencia para juzgadores, autorización del Senado para licencias superiores a seis meses (98, segundo párrafo);
l) Presidencia rotatoria para la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF (99, segundo párrafo);
m) Competencia de la justicia electoral federal para impugnaciones de elecciones de personas juzgadoras federales (99, párrafo cuarto, fracción I);
n) Sujeción de la elección de personas juzgadoras de la Sala Superior al procedimiento del artículo 96 (99, décimo primer párrafo);
o) Magistraturas de salas regionales electas por circunscripción electoral (99, párrafo décimo tercero);

p) Sujeción de elección de integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial al artículo 96 y límite a seis años sin reelección (100, párrafos segundo y tercero);
q) Habilitación del Tribunal de Disciplina Judicial para funcionar en pleno o comisiones, segunda instancia, investigaciones de oficio y supuestos de procedencia establecidos en ley (100, párrafo cuarto);
r) Regulación del funcionamiento del Tribunal de Disciplina Judicial (100, párrafos quinto, sexto y séptimo);
s) Establecimiento de sanciones del Tribunal de Disciplina Judicial, exclusión de SCJN y Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF (100, párrafo octavo);
t) Evaluación de desempeño de magistradas de circuito y jueces de distrito por el Tribunal de Disciplina Judicial (100, párrafos noveno y décimo);
u) Presidencia rotatoria del órgano de administración judicial (100, párrafo décimo segundo);
v) Autonomía técnica de la Escuela Federal de Formación Judicial y habilitación para ofrecer servicios a poderes judiciales y fiscalías de las entidades federativas (100, párrafo décimo quinto);
w) Equiparación de requisitos para juzgadoras en entidades federativas y fijación de duración de nueve años con opción a reelección (artículo 116, párrafos tercero, cuarto y quinto);
x) Prohibición de fideicomisos en poderes judiciales de las entidades federativas (artículo 116, último párrafo);
y) Equiparación de requisitos para juzgadoras en Ciudad de México y duración de nueve años con opción a reelección (artículo 122, apartado A, fracción IV);
z) Conflictos laborales entre personal del PJF o SCJN resueltos por Tribunal de Disciplina Judicial (artículo 123, apartado B, fracción XII);
aa) Efectos del régimen transitorio para la elección de personas juzgadoras federales (artículo segundo transitorio);

ab) Régimen de transición para ministras de la SCJN y personas juzgadoras federales, Tribunal Electoral del PJF y Consejo de la Judicatura Federal (artículo tercero transitorio);
ac) Haber de retiro para ministras de la SCJN que renuncien a participar en elección popular (artículo séptimo transitorio);
ad) Establecimiento de términos para que Congreso de la Unión y las legislaturas de entidades federativas legislen conforme a la reforma y excepción a la regla del penúltimo párrafo del artículo 105 (octavo transitorio);
ae) Prohibición de interpretación de disposiciones relativas a la extinción de fideicomisos (artículo décimo transitorio), y
af) Adición del artículo décimo primero transitorio para atenerse a la literalidad del Decreto y prohibir interpretaciones análogas o extensivas.

El 3 de septiembre de 2024, la Cámara de Diputados aprobó en lo general por 359 votos a favor y 135 en contra el dictamen de reforma constitucional. Ese mismo día, se aprobó en lo particular con 357 votos a favor y 130 en contra. Con ello, el dictamen pasó a la Cámara de Senadores.

El dictamen se recibió el 4 de septiembre de 2024 en la Cámara de Senadores y se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos. El dictamen del Senado revisa el dictamen de la Cámara de Diputados e incluye un cuadro comparativo de la minuta aprobada por la Cámara de Diputados y el texto vigente de la CPEUM. Posteriormente, manifiesta su consenso con lo aprobado por aquella cámara y parafrasea el contenido de la reforma para manifestar su aprobación.

El 10 de septiembre, el Senado aprobó el dictamen de la reforma judicial sin hacer modificaciones a la minuta que recibió de la Cámara de Diputados en lo general por 86 votos a favor y 41 en contra.

En relación con la votación en el Senado, cabe señalar que los resultados electorales no dieron mayoría calificada al partido Morena y sus aliados para aprobar reformas constitucionales en esa Cámara de Senadores. Sin embargo, en agosto de 2024, los senadores Araceli Saucedo y José Sabino Herrera, que resultaron electos por el Partido de la Revolución Democrática por el estado de Michoacán, renunciaron a esa agrupación política y se incorporaron a la bancada del partido Morena.[223] Con esta incorporación, la coalición de Morena y sus aliados se quedaba a un voto de alcanzar la mayoría calificada. El voto decisivo fue otorgado por el senador Miguel Ángel Yunes Márquez del Partido Acción Nacional.[224]

[223] Raziel, Zedryk, "Morena quita al PRD sus dos senadores y se queda a un voto de tener mayoría calificada en la Cámara alta", *El País*, México, 28 de agosto de 2024, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-08-28/morena-quita-al-prd-dos-senadores-y-se-queda-a-un-voto-de-tener-mayoria-calificada-en-la-camara-alta.html* (fecha de consulta: agosto de 2024).

[224] Camahji, Elías, "López Obrador justifica el respaldo de Yunes a la reforma judicial: 'Es buscar el equilibrio entre la eficacia y los principios'", *El País*, México, 11 de septiembre de 2024, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-09-11/lopez-obrador-justifica-el-respaldo-de-yunes-a-la-reforma-judicial-es-buscar-el-equilibrio-entre-la-eficacia-y-los-principios.html* (fecha de consulta: agosto de 2025).

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.

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 sexto

EL ACCIDENTADO PROCESO ELECTORAL. UNA BREVE NOTA

El primer acto relevante para la preparación de la elección judicial de 2025 fue el sorteo que tuvo lugar el 12 de octubre de 2024.[315] Ese día se seleccionaron más de 700 juzgadores para que concluyeran su labor jurisdiccional en septiembre de 2025. La otra mitad dejaría el cargo con posterioridad a la elección de 2027. El acto marcó la primera etapa de la implementación del desmantelamiento de toda la justicia en México.[316] En las siguientes líneas se hacen algunas consideraciones generales sobre las incidencias que se produjeron con motivo de la elección judicial de 2025. No es objetivo de este trabajo analizar esa elección; por ello, se limita a señalar algunos problemas que tuvieron relevancia desde el punto de vista jurídico.

Una vez realizada la selección de cargos que entrarían a la elección, el Senado de la República emitió la convocatoria para las elecciones judiciales de 2025.[317] La convocatoria anunció la

315 Corona, Sonia, "El Senado mexicano sortea los cargos judiciales que serán sometidos a voto popular en 2025", *El País*, México, 12 de octubre de 2024, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-10-12/el-senado-mexicano-sortea-los-cargos-judiciales-que-seran-sometidos-a-voto-popular-en-2025.html* (fecha de consulta: agosto de 2025).

316 Raziel, Zedryk, "Los rostros de los jueces que serán despedidos por la reforma judicial: «No entiendo por qué nos odian sin conocernos. Muchos venimos de abajo»", *El País*, México, 19 de octubre de 2024, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-10-20/los-rostros-de-los-jueces-que-seran-despedidos-por-la-reforma-judicial-no-entiendo-por-que-nos-odian-sin-conocernos-muchos-venimos-de-abajo.html* (fecha de consulta: julio de 2025).

317 *Diario Oficial de la Federación*, 15 de octubre de 2025.

elección de cinco ministras, cuatro ministros de la SCJN, tres magistradas y dos magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, un magistrado y una magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF, diez magistradas y cinco magistrados de las salas regionales del Tribunal Electoral del PJF, 464 personas magistradas de tribunales colegiados de circuito y de apelación, y 386 personas jueces de distrito. El texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que la elección para integrantes tanto de la SCJN como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF y del Tribunal de Disciplina Judicial era nacional. Para los demás casos, estableció lo siguiente:

a) Para la elección de integrantes de las salas regionales del Tribunal Electoral, se eligieran por cada una de las cinco regiones en su correspondiente circunscripción plurinominal.
b) Para la elección de integrantes de los tribunales colegiados, se eligieran por circuito judicial. Para ello, instruyó al Instituto Nacional Electoral (INE) a organizar la elección en el territorio de los 32 circuitos, considerando las 300 circunscripciones electorales en las que está dividido el país, y
c) Para la elección de integrantes de los juzgados de distrito se establecieron reglas análogas a las de los tribunales colegiados.

Las anteriores reglas fueron la base para la integración del marco geográfico electoral de la elección de 2025.[318] Los problemas para armonizar los circuitos judiciales con los distritos electorales aparecieron de inmediato.[319] El efecto más problemático

[318] Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el marco geográfico electoral que se utilizará en el proceso electoral extraordinario 2024-2025, referente a la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación, INE/CG2362/2024, 21 de noviembre de 2024, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/177697* (fecha de consulta: agosto de 2025).

[319] Zepeda Celis, Alfonso, "La clave de la elección del Poder Judicial: la asignación de cargos por distritos", *Nexos*, México, El juego de la Suprema Corte, 5

fue que los habitantes de la Ciudad de México tuvieron la oportunidad de elegir a más juzgadores, incluidos los especializados, que el resto de las personas ciudadanas del país.[320]

En noviembre de 2024, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial emitieron sus convocatorias para la postulación de candidaturas a la elección judicial. Esas mismas convocatorias anunciaron la integración de sus comités de selección.

El proceso de selección de candidaturas y de integración de las listas fue muy controvertido. Los comités realizaron múltiples entrevistas en formatos muy rápidos, y no hubo claridad sobre los criterios que emplearon. Muchas personas integrantes de los comités fueron cuestionadas por su capacidad para identificar candidaturas idóneas.[321]

En el caso del comité de selección del Poder Judicial Federal, los trabajos fueron detenidos por una suspensión emitida por un juez federal. Las personas que habían enviado su postulación al comité del Poder Judicial impugnaron esta decisión ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF. Ésta decidió ordenar al comité que continuara el proceso.[322]

Unos días después, la Sala decidió, en incidente de cumplimiento sustituto, ordenar a la Mesa Directiva del Senado de la República proceder a concluir el proceso de selección que corres-

---

de febrero de 2025, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-clave-de-la-eleccion-del-poder-judicial-la-asignacion-de-cargos-por-distritos/* (fecha de consulta: agosto de 2025).

320 Forcada Gallardo, Diego y Kuri, Mercedes, "Mapeando la justicia: el poder de la geografía electoral en la elección judicial", *Nexos*, México, El juego de la Suprema Corte, 18 de marzo de 2025, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/mapeando-la-justicia-el-poder-de-la-geografia-electoral-en-la-eleccion-judicial/* (fecha de consulta: agosto de 2025).

321 Raziel, Zedryk y Castillo Jiménez, Elia, "Las presiones políticas que llevaron al límite la integración de las listas de candidatos a la elección judicial", *El País*, México, 9 de febrero de 2025, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2025-02-10/las-presiones-politicas-que-llevaron-al-limite-la-integracion-de-las-listas-de-candidatos-a-la-eleccion-judicial.html* (fecha de consulta: agosto de 2025).

322 SUP-JDC-8/2025 y acumulados, sentencia de 22 de enero de 2025.

pondía al Poder Judicial Federal.[323] El 13 de febrero de 2025, la SCJN conoció este tema y decidió que la Sala Superior no podía intervenir en las decisiones de los jueces de amparo. No obstante, el Senado ya había concluido el proceso de selección.[324]

Una vez conocidas las candidaturas, comenzaron las críticas a las cualidades de las personas candidatas. Los problemas que más llamaron la atención fueron los que vincularon a las candidaturas con la delincuencia organizada, con movimientos políticos o con personas que habían sido acusadas de cometer delitos.[325] También se presentaron acusaciones en el sentido de que las candidaturas no reunían los promedios requeridos por la Constitución.[326] Eventualmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral intervino para restituir a varias candidaturas.[327]

Por lo que respecta a las características de las personas aspirantes y de quienes resultaron designadas como candidatas, existe un análisis estadístico que las compara con los juzgadores en funciones. Entre los hallazgos relevantes se muestra que los años de experiencia de los juzgadores en funciones superan ampliamente los años de experiencia profesional de las candidaturas. De

---

323 SUP-JDC-0008-2025-Inc1, decisión del 27 de enero de 2025.

324 Solicitudes de la facultad prevista en la fracción XVII del artículo 11 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* 3/2024 y sus acumuladas, 4/2024, 6/2024 y 1/2025, sesión del pleno de la SCJN del 13 de febrero de 2025.

325 Villegas, Paulina y Rodríguez Mega, Emiliano, "Un exconvicto y abogados de cárteles están entre los candidatos judiciales de México", *The New York Times*, América Latina, 29 de mayo de 2025, disponible en: *https://www.nytimes.com/es/2025/05/29/espanol/america-latina/candidatos-judiciales-mexico-cartel.html* (fecha de consulta: agosto de 2025).

326 Castillo Jiménez, Elia, "El INE anula el cargo de 45 jueces y magistrados que ganaron las judiciales por incumplir el promedio académico", *El País*, México, 27 de junio de 2025, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2025-06-27/el-ine-anula-el-cargo-de-45-jueces-y-magistrados-que-ganaron-las-judiciales-por-incumplir-el-promedio-academico.html* (fecha de consulta: agosto de 2025).

327 Boletín del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "El TEPJF revocó la inelegibilidad de candidaturas a diversos cargos del PJF", Sala Superior, 30 de julio de 2025, disponible en: *https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/26424/0* (fecha de consulta: agosto de 2025).

igual manera, al revisar sus credenciales académicas se encuentra que los juzgadores en funciones cuentan con más maestrías o doctorados que las candidaturas.[328]

De acuerdo con las bases de datos del Instituto Federal Electoral, para la elección de magistraturas, 169 personas juzgadoras en funciones aceptaron competir en las elecciones, de un total de 464 cargos en disputa. En el caso de los juzgados de distrito, se presentaron a la elección 188 personas juzgadoras en funciones, de un total de 386 cargos en disputa.[329]

Por lo que respecta a las entidades federativas, se convocó a elecciones judiciales en 19 entidades. [330] En algunos casos se presentaron planillas o candidatos únicos para ciertos cargos. Esto indica que los tres poderes de cada estado se pusieron de acuerdo para designar a las mismas personas.

Por último, conviene destacar dos cuestiones sobre la jornada electoral. La primera es que, en días previos a su realización y durante su desarrollo, circularon por todo el país documentos con listas de candidaturas diseñadas para indicar a las personas por cuáles candidaturas votar. Estos documentos fueron conocidos como los "acordeones" y se distribuyeron tanto en formato físico como en redes sociales.

La primera lección de este fenómeno es que los listados eran tan extensos que resultó prácticamente imposible que la ciudadanía tuviera una idea clara de por cuáles candidaturas iba a votar para cada uno de los cargos que estaban en juego. Esto señala con claridad que la idea de acercar a los juzgadores con las personas que los votan dista mucho de haberse cumplido.

---

328 Ponce, Alejandro *et al.*, "Elección popular de jueces federales en México 2025", *Nexos*, México, El juego de la Suprema Corte, 22 de mayo de 2025, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/eleccion-popular-de-jueces-federales-en-mexico-2025/comment-page-1/* (fecha de consulta: agosto de 2025).

329 Disponible en: *https://computospj2025-entidad.ine.mx/base-datos* (fecha de consulta: agosto de 2025).

330 El mapa de las entidades con procesos electorales en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/178861/Numeralia-PJF-2024-2025.pdf* (fecha de consulta: agosto de 2025).

La segunda cuestión es que, ante las dificultades para identificar candidaturas, muchos actores políticos optaron por elaborar listas con candidaturas que estimaron afines y distribuirlas entre sus círculos. Unos días antes de la jornada electoral, los "acordeones" eran un secreto a voces en prácticamente todo el país.[331]

Dentro de los listados más llamativos se encontraban los relativos tanto a la SCJN como a la Sala Superior del TEPJF y al Tribunal de Disciplina Judicial. En estos casos, la mayor parte de los "acordeones" incluían los nombres de las personas que eventualmente ganarían la elección.[332]

En segundo lugar, debe destacarse el muy bajo nivel de participación en la elección. La participación se estimó entre el 12.57 y el 13.22 por ciento de las personas incluidas en la lista nominal.[333] Así, la elección no despertó mayor interés en la población. La valoración de la elección por la misión de la Organización de Estados Americanos es lapidaria.[334]

Es muy temprano para conocer los efectos de la reforma de 2024. No obstante, el análisis de su contenido y la forma en la que se implementó nos dejan grandes dudas sobre sus efectos. La reforma se planteó y ejecutó en forma apresurada y sin mucha reflexión. Seguramente será necesario hacer muchos ajustes en el futuro cercano.

---

331 Castillo Jiménez, Elia, "Los «acordeones», el penúltimo dolor de cabeza del INE ante la elección judicial", *El País*, México, 29 de mayo de 2025, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2025-05-30/los-acordeones-el-penultimo-dolor-de-cabeza-del-ine-ante-la-eleccion-judicial.html* (fecha de consulta: agosto de 2025).

332 Castillo Jiménez, Elia, "El 90% de los votos al Tribunal de Disciplina coincidió con las listas de los acordeones", *El País*, México, 18 de junio de 2025, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2025-06-19/el-90-de-los-votos-al-tribunal-de-disciplina-coincidio-con-las-listas-de-los-acordeones.html* (fecha de consulta: agosto de 2025).

333 Datos del Instituto Nacional Electoral en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/178861/Numeralia-PJF-2024-2025.pdf* (fecha de consulta: agosto de 2025).

334 Disponible en: *https://www.oas.org/fpdb/press/2025_MEXICO_MOE_Elecciones_Judiciales_-Informe_Preliminar_ESP.pdf* (fecha de consulta: agosto de 2025).

La reforma judicial de 2024. Destruir con la vaga promesa de construir, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 27 de febrero de 2026. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.

ESTA OBRA ANALIZA LA REFORMA constitucional de 2024 por la que se reformó toda la justicia en México. Empieza por establecer el contexto de la reforma. Para ello, revisa brevemente reformas previas y establece el marco general de las reformas a la justicia en América Latina en los últimos cuarenta años. Posteriormente, revisa las circunstancias que dieron lugar a la presentación de la Iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia el 5 de febrero de 2024 y analiza esa Iniciativa. La parte central del texto se dedica a revisar tanto el procedimiento legislativo de la reforma como el texto resultante. El análisis hace una revisión crítica de las nuevas normas que configuran a la justicia en México. También contrasta el nuevo modelo mexicano con los estándares de internacionales de derechos humanos. En la parte final se introducen algunas consideraciones sobre el proceso electoral por el que se eligió popularmente a los primeros juzgadores mexicanos.

JU
RÍ
CA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
UNAM