

Anexo 1 Propuestas del Poder Judicial federal

El PJJ impulsó la realización de diversos diálogos institucionales y espacios de reflexión orientados a contribuir al debate legislativo en torno a la reforma judicial. Estos ejercicios tuvieron como propósito examinar el contenido de la iniciativa, identificar sus implicaciones para la organización y funcionamiento del sistema de justicia, y formular propuestas técnicas desde distintas perspectivas vinculadas con la impartición de justicia. Las actividades se desarrollaron bajo formatos diversos —jornadas de análisis, foros temáticos y reuniones de trabajo— y convocaron a especialistas, personas juzgadoras, académicos y operadores jurídicos. De dichos encuentros se derivaron documentos de trabajo y posicionamientos que sistematizaron los principales argumentos y observaciones formulados en ese contexto. En los apartados siguientes se presenta un recuento sintético de estas jornadas y de los materiales que produjeron.

a. 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 2024⁵⁷⁸

Éste fue uno de los primeros ejercicios que la SCJN realizó a manera de estudio crítico-técnico de la propuesta presentada por la presidencia de la República. Si bien advierte que no constituyó un posicionamiento por parte de la Corte, fue elaborado por el equipo de personas investigadoras del Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN.

⁵⁷⁸ Documento elaborado por el Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/page/files/2024-06/Ana%CC%81lisis%20de%20la%20iniciativa%20de%20reforma.%20Problemas%20asociados_final.pdf.

El estudio arrojó datos preliminares sobre la situación en la que en ese momento se encontraban los poderes judiciales del país; también abordó —mediante un estudio comparado y bibliográfico— los riesgos de la elección de personas juzgadoras por medio del voto popular; del mismo modo advirtió sobre los riesgos del modelo de disciplina judicial propuesto por la reforma y la manera en la que se planteó el funcionamiento, tanto del órgano de administración como del Tribunal de Disciplina. Además, consideró varios de los problemas que podrían surgir para garantizar la impartición de justicia pronta, imparcial y expedita.

En buena parte del documento podemos encontrar una advertencia respecto a la pérdida de independencia judicial que sufrirían las personas juzgadoras al carecer de un sistema de preparación y de selección técnico y riguroso, sumado a la necesidad de requerir del apoyo de fuerzas políticas, económicas, sociales o hasta delincuenciales para llegar al cargo.

El análisis expone una tabla comparativa sobre las posibles garantías de independencia judicial vulneradas por la propuesta de reforma desde la óptica de los criterios de la Corte IDH. Finalmente, concluye con una tabla que resume punto por punto los cambios de la propuesta de reforma.

Es un documento conciso que, aunque poco conocido, fue el primero elaborado por áreas de la Suprema Corte que estudió a profundidad los riesgos del proyecto de reforma.

*b. Encuentros nacionales para una agenda de seguridad y justicia*⁵⁷⁹

Los encuentros fueron convocados por la SCJN y el CJF a fin de contar con la opinión, datos y perspectivas de las personas usuarias y operadoras de los sistemas de seguridad e impartición de justicia, tanto a nivel local como federal. Fueron coordinados por Jose Antonio Caballero, investigador del IIJ de la UNAM, y Dinoh Cantú Peraza.

Según datos de la Suprema Corte, al encuentro asistieron más de 3,279 personas y se llevó a cabo en catorce estados de la república, entre el 21 de marzo y el 8 de julio de 2024. Este ejercicio de escucha, análisis y debate contó con la participación de personas de la academia, colegios y barras de abogados, organizaciones civiles, personas involucradas en el sis-

⁵⁷⁹ El micrositio de la SCJN se encuentra disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/encuentro>.

tema de seguridad y justicia, personal de los poderes judiciales, personas integrantes de los poderes legislativos, así como miembros de la administración pública federal y periodistas.

La metodología que se empleó para la elaboración de las mesas de trabajo tuvo el siguiente esquema:⁵⁸⁰

Etapa 1

Mapeo del universo de problemas
(Duración aproximada: 55 minutos)

Durante esta etapa las personas talleristas tuvieron un tiempo de trabajo individual para escribir todos los problemas que identificaron con el tema de la mesa de trabajo y luego un momento de discusión con el grupo.

Paso 1

Se les pidió que escribieran uno o más problemas en notas adhesivas (*post it*).

Paso 2

Inicio del tiempo de discusión en grupo, para que las y los talleristas compartieran lo que escribieron.

Paso 3

Avanzada la discusión, las y los talleristas categorizaron las notas en una mampara, para poder documentar todo lo que compartieron.

Captura de la información

En paralelo, las personas relatoras capturaron toda esta información en un Excel creado para cada mesa.

Con participantes provenientes de diversas áreas relacionadas con la seguridad y la impartición de justicia, se realizó un diagnóstico plural sobre el estado de la prevención, procuración e impartición de justicia en el país.

Se abordaron problemas comunes como la falta de capacitación y profesionalización de policías, peritos, fiscales y jueces; las barreras económicas, lingüísticas y sociales que impiden el acceso equitativo a la justicia; la insuficiencia de recursos técnicos, presupuestales y humanos a nivel municipal, estatal y federal; el desconocimiento, por parte de la ciudadanía, de los medios de defensa; el problema de la corrupción y las deficiencias en los medios de control y disciplina.

⁵⁸⁰ Información obtenida directamente del documento Excel referido.

Sobre estos mismos rubros, más algunos adicionales, se abordaron problemas específicos que enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad al momento de utilizar los sistemas de seguridad e impartición de justicia.

El micrositio de la SCJN dedicado a este Encuentro Nacional⁵⁸¹ contiene la síntesis de los encuentros, así como un documento en Excel, denominado Encuentro Nacional para una Agenda de Seguridad y Justicia (datos aportados por los talleristas), que contiene una nota metodológica descriptiva sobre la conformación y etapas de los encuentros, los problemas analizados, su grado de afectación y los datos de participación.

Los resultados arrojaron datos sobre el preocupante estado de la seguridad, la procuración y la impartición de justicia en el país. Señalaron que el alto grado de corrupción e impunidad ha generado un desgaste de las instituciones, así como de la percepción de la población (que confía escasamente en las primeras). Se asentó que la capacidad para investigar delitos está sobrepasada. Advirtieron que la alta tasa de criminalidad en México hace que sea imposible para las autoridades dar respuestas oportunas y efectivas. Además, se alertó sobre los problemas que enfrentan los funcionarios públicos al momento de ingresar a la carrera profesional en cada área y al momento de realizar su labor o denunciar irregularidades.

*c. 20 propuestas para una agenda de seguridad y justicia.
Una mirada desde la academia, del Instituto
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

El ejercicio fue coordinado por Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes, y es un trabajo en conjunto con la Suprema Corte.⁵⁸² El texto sintetiza los puntos más relevantes del Encuentro Nacional para una Agenda de Seguridad y Justicia.⁵⁸³

⁵⁸¹ Micrositio citado en la nota 579, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/encuentro>.

⁵⁸² Karina Ansolabehere, Sergio López Ayllón, Francisca Pou Giménez, Andrea Pozas Loyo, Camilo Emiliano Saavedra Herrera, Pedro Salazar Ugarte, Sandra Liliana Serrano García fueron personas dictaminadoras; mientras que Emiliano Cabello Manríquez, Ixchel Daniel Martínez, Rolando García Mirón, Ibrain Hernández Rangel, Isabella Leal Aguilar, Julio César Piña Valle, Emilia Silva Cruz colaboraron en el proyecto.

⁵⁸³ Documento elaborado por el IJ de la UNAM, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/agenda/documento/2024-10/resumen-ejecutivo-para-una-agenda-de-seguridad.pdf>.

Como anexo a estos trabajos, el IIJ de la UNAM preparó el *Breviario. Anexo al estudio académico especializado derivado de la Agenda de Seguridad y Justicia*, que consiste en una recopilación de las guías y estudios que sirvieron para hacer la revisión de la literatura especializada y para concretar el avance de los foros. En otras palabras, son materiales adicionales que permiten ubicar los resultados de los foros regionales, y a las personas interesadas contar con documentos que resumen algunos de los diagnósticos y propuestas de solución que se han planteado en la literatura, así como las propuestas de transformación en un panorama más amplio e integral.⁵⁸⁴ Las propuestas consistieron en:

- 1) Crear policías estatales y municipales bien formadas, surgidas de una genuina carrera policial, bien remuneradas y con derechos laborales adecuados.
- 2) Desmilitarizar la Guardia Nacional y fortalecerla como una institución civil, profesional y respetuosa de los derechos.
- 3) Fortalecer las capacidades de investigación de las policías y las fiscalías.
- 4) Transformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública para fortalecerlo.
- 5) Impulsar la formación y capacitación tanto de peritos como de ministerios públicos.
- 6) Definir y articular institucionalmente una política criminal de alcance nacional para el combate a la delincuencia.
- 7) Desarrollar un modelo adecuado de atención a víctimas en las fiscalías
- 8) Garantizar la autonomía de las y los agentes del Ministerio Público para fortalecer la autonomía de las fiscalías.
- 9) Transformar radicalmente el sistema penitenciario.
- 10) Eliminar la prisión preventiva oficiosa.
- 11) Ampliar los recursos y capacidades de las defensorías públicas y construir un verdadero servicio de carrera en el ámbito local.
- 12) Reformar los ordenamientos procesales a fin de cumplir con el mandato de privilegiar la resolución del fondo del conflicto por encima de los formalismos procesales.

⁵⁸⁴ Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/agenda/documento/2024-09/breviario-del-estudio-academico-especializado.pdf>.

- 13) Acercar la justicia a la gente, de tal forma que sea entendible para la ciudadanía.
- 14) Robustecer el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias.
- 15) Reformar los poderes judiciales locales para garantizar su independencia, fortalecer sus capacidades y desarrollar verdaderas carreras judiciales en el ámbito estatal.
- 16) Fortalecer la carrera judicial a nivel federal para que vía concursos de oposición abiertos se acceda a todas las categorías que la conforman.
- 17) Separar las presidencias de la Suprema Corte y del CJF.
- 18) Regular y regularizar el ejercicio de la profesión jurídica.
- 19) Modificar el método de designación de ministras y ministros de la Suprema Corte.
- 20) Regular adecuadamente la renuncia de ministras y ministros de la Suprema Corte.

*d. Propuesta integral de la ministra Ana Margarita Ríos Farjat para un sistema judicial profesional, colaborativo y con sensibilidad social, de junio de 2024*⁵⁸⁵

El estudio publicado por el equipo de trabajo de la ministra es un texto breve y claro que brinda alternativas de mejora a la propuesta gubernamental. Aunque la idea no se adoptó como un posicionamiento institucional por parte de la SCJN —como veremos más adelante— otros proyectos lo retomaron para sumarlo a sus planteamientos.

El foco de su exposición se centra en un tema poco debatido al momento de discutir la reforma a los poderes judiciales: la justicia local. En sí, el documento se aboca al estudio de la importancia de reformar los poderes judiciales locales con datos sólidos y estructuras normativas bien compuestas. Resalta el énfasis que da al fortalecimiento de los poderes judiciales locales en sus ámbitos normativo, presupuestal, disciplinario y formativo. Dedicó buena parte de su contenido a una propuesta de

⁵⁸⁵ Como muchos otros, el texto se encuentra disponible en el micrositio que la SCJN generó, así como en el siguiente enlace: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/agenda/documento/2024-09/reforma-integral-ministra-margarita-rios_0.pdf.

reforma al art. 116 constitucional, específicamente al tema de la carrera judicial a nivel local.

Sus argumentos giraron alrededor de los siguientes componentes y ejes temáticos:

- Componentes: se centra en una propuesta de reforma a la Constitución Política del país, en específico al art. 116, con el fin de establecer las bases que permitan avanzar de manera homogénea hacia el fortalecimiento de las judicaturas estatales. El segundo propone una reforma constitucional local modelo, con el propósito de servir como guía para la implementación de los parámetros constitucionales para la justicia local definidos en la propuesta de reforma al art. 116 constitucional. Finalmente, el tercer componente es una propuesta de incentivos económicos para las entidades federativas, con el objetivo de facilitar a los estados adoptar el modelo propuesto.
- Ejes temáticos: se dividieron en ocho, según la estructura de los componentes: 1) Carrera judicial con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial; 2) Sistema de nombramientos de personas juzgadoras que garanticen su capacidad y sensibilidad social; 3) Requisitos de acceso a cargos judiciales que garanticen capacidad y sensibilidad social; 4) Duración y estabilidad en el cargo; 5) Garantías de estabilidad financiera; 6) Consejos de la judicatura locales; 7) Certificación de la abogacía con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial; 8) Clínicas de asesoría jurídica gratuitas.

e. Jornadas Nacionales: La reforma al Poder Judicial en voz de la Judicatura, agosto de 2024

La SCJN y el CJF organizaron estas Jornadas Nacionales el 12, 14 y 16 de agosto de 2024 (con un formato híbrido y en distintas ciudades del país), utilizando las extensiones regionales de la Escuela Judicial y casas de la cultura jurídica de la SCJN.⁵⁸⁶

⁵⁸⁶ El micrositio que contiene el acervo documental que resultó de estas jornadas, sus respectivos vídeos y muchos otros materiales interesantes de análisis sobre la propuesta de reforma y sus implicaciones, está disponible en: <https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/microSitio/>.

Los resultados que se obtuvieron de este ejercicio se sintetizaron a partir de tres fuentes principales de información: 1) un cuestionario de veinticinco preguntas de opinión, respondido por 3,990 personas; 2) una plataforma de análisis técnico sobre la propuesta de reforma judicial, con la participación de 617 personas, y 3) las relatorías provenientes de los paneles y talleres que estructuraron las jornadas de trabajo. Como resultado y resumen de dicho diálogo surgió su documento de análisis.⁵⁸⁷

Este ejercicio constituye una forma de evaluación de la reforma que convocó a distintas voces con el fin de estudiar los sesgos y riesgos que conllevaba la propuesta presidencial, todo en voz de la academia y las judicaturas federal y locales.

Las mesas, debates y talleres de trabajo se organizaron de la siguiente manera:

- 1) El ABC de las reformas estructurales en un Estado democrático.
- 2) Acceso e impartición de justicia expedita y efectiva.
- 3) Carrera judicial: perfil judicial y mecanismo de selección.
- 4) Sistema disciplinario.
- 5) Justicia especializada.
- 6) Diseño institucional e implementación de la reforma.

Los resultados mostraron que, aunque es evidente la necesidad de transformar y mejorar los poderes judiciales en México, dichos cambios deben ser integrales; es decir, no deben limitarse a las modificaciones más radicales propuestas para el PJE, sino que deben considerar al conjunto del sistema de justicia: fiscalías, defensorías, poderes judiciales locales, mecanismos administrativos y disciplinarios, carrera judicial, capacitación y, especialmente, los procesos de designación de sus titulares.⁵⁸⁸

El documento enfatizó la importancia de realizar un diagnóstico profundo respecto de las necesidades reales en la impartición de la justicia mexicana y recaló que la propuesta de reforma del Ejecutivo Federal no contemplaba datos reales, sino meras suposiciones y propuestas sin

⁵⁸⁷ Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/agenda/documento/2024-09/jornadas-nacionales-sobre-la-reforma-del-poder-judicial.pdf>.

⁵⁸⁸ Los anexos del documento se componen de una serie de gráficas que reflejan las tendencias sobre las respuestas a veinticinco preguntas (relativas a los cambios propuestos por la reforma) que resolvieron las 3,059 personas que participaron en las jornadas. El cuestionario también se puede leer en el micrositio del proyecto.

respaldo. Por ende, las jornadas propusieron una reformulación completa de la reforma. Asimismo, advirtieron que la elección popular de personas juzgadoras implicaría retos y costos importantes, que no se encontraban considerados en la propuesta original.

Igual que otros trabajos, este ejercicio enfatizó la necesidad de robustecer los mecanismos existentes para la carrera judicial y los procesos disciplinarios, incluyendo en ellos la intervención de la ciudadanía y asegurando la equidad de género en la elección de quienes integran los poderes judiciales.

Además, se destacó la importancia de asignar presupuestos anuales fijos de rango constitucional, para incrementar, por ejemplo, el número de personal, la calidad y cantidad de las escuelas de formación judicial o los edificios para juzgados y tribunales.

f. Documento Reforma integral al sistema de justicia en México: desafíos y propuestas, de la SCJN y el CJF⁵⁸⁹

La ministra presidenta de la SCJN, Norma Lucía Piña Hernández, perfiló este texto para ser una contrapropuesta de reforma al proyecto del presidente de la República. El contraproyecto recibió duras críticas y no fue socializado masivamente. Fue publicado cuando la reforma ya estaba siendo votada, por lo que apenas fue mencionado en los debates legislativos.

La SCJN y el CJF formularon dicho trabajo tomando en consideración distintas fuentes:

Partieron de los resultados obtenidos tras el Encuentro Nacional para una Agenda de Seguridad y Justicia (con el fin de contar con las opiniones de las personas usuarias y operadoras del sistema de justicia), así como del documento que recopiló los hallazgos del Encuentro 20 Propuestas para una Agenda de Seguridad y Justicia.⁵⁹⁰

El apartado sobre necesidades y propuestas para mejorar la justicia local retomó el estudio de la ministra Ana Margarita Ríos Farjat, al que ya hemos hecho referencia (véase *supra*, inciso *d* inmediato anterior).

⁵⁸⁹ Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/agenda/documento/2024-09/reforma-integral-al-sistema-de-justicia-en-mexico.pdf>.

⁵⁹⁰ Estructurado por el IJJ de la UNAM.

Además, contempla literatura especializada, informes nacionales e internacionales, estudios empíricos y fuentes estadísticas.

La contrapropuesta está estructurada en dos apartados. El primero se refiere al contexto y necesidades a evaluar para comprender los desafíos de la administración de justicia; para ello, se centra en cinco ejes: A) seguridad pública; B) justicia penal; C) poderes judiciales locales; D) ética y legitimidad institucional, y E) corrupción y nepotismo.

El segundo apartado evalúa el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos; para ello estudia los enfoques diferenciados según la gran diversidad de la población mexicana poniendo atención en a) acceso a la justicia frente al fenómeno de la desigualdad; b) procesos y recursos judiciales efectivos; c) sistema penitenciario, y d) la defensa pública integral.

El escrito contiene más de sesenta propuestas de reforma que debieron, a su juicio, sustituir o complementar la propuesta presidencial. El documento fue objeto de críticas periodísticas,⁵⁹¹ académicas y del gobierno.⁵⁹² Algunas propuestas fueron las siguientes:

- 1) Realizar una revisión crítica del flujo de los procesos judiciales para asegurar una perspectiva de justicia centrada en las personas.
- 2) Estandarizar las reglas de la carrera judicial en los poderes judiciales del país.
- 3) Fortalecer la capacidad institucional de los poderes judiciales locales para atender adecuada y efectivamente las demandas de justicia de la ciudadanía.
- 4) Implementar la carrera judicial y los mecanismos de selección para todos los cargos judiciales que cumplieran con criterios claros y objetivos.
- 5) Implementar mecanismos efectivos para la disciplina judicial.

⁵⁹¹ Un ejemplo es el artículo de Vanessa Romero Rocha titulado “La propuesta de Piña”, *El País*, 10 de septiembre de 2024, disponible en: <https://elpais.com/mexico/opinion/2024-09-11/la-propuesta-de-pina.html>.

⁵⁹² Véase, por ejemplo, la entrevista a Arturo Zaldívar en el programa *Ciro Gómez Leyva por la mañana*, “Zaldívar hace ‘trizas’ contrapropuesta de Norma Piña: «ni para tesina pasa el test»”, YouTube, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=hDY7z_A1S5E.