

Resumen ejecutivo

El *Informe sobre la reforma judicial en México (2024-2025)* ofrece una visión de conjunto del proceso de reforma institucional de los poderes judiciales del país realizado durante el gobierno del presidente AMLO. El propósito es documentar y exponer, de manera objetiva y rigurosa, desde el trasfondo estructural y coyuntural de la reforma, hasta sus implicaciones en la organización judicial y en el Estado de derecho en México. El *Informe* está dividido en siete capítulos: el trasfondo estructural y las situaciones coyunturales que explican la reforma; el proceso legislativo y político que condujo a su aprobación; el contenido sustantivo de las modificaciones y las acciones de resistencia tanto a nivel nacional como internacional; la organización del proceso electoral; los resultados de las elecciones, el proceso de validación y un balance crítico de ellas; la reforma judicial en las entidades federativas; los saldos iniciales del cambio en el Poder Judicial federal, el Estado de derecho y en el derecho internacional de los derechos humanos.

El *Informe* fue elaborado por veintiún personas investigadoras del IIJ de la UNAM, con el apoyo de más de treinta colaboradores que participaron en la recopilación y sistematización de la información, a partir del análisis documental de fuentes primarias y secundarias, incluyendo iniciativas legislativas, dictámenes, decretos de reforma, resoluciones judiciales, informes de organismos nacionales e internacionales, información estadística proporcionada por el PJE, el INE y organismos especializados, notas de prensa y estudios académicos. Comprende entre 2018, año de inicio de la administración federal del presidente López Obrador, hasta el cierre del proceso electoral judicial extraordinario de 2025.

El *Informe* está acompañado de un repositorio documental (disponible en: <https://libroblanco.juridicas.unam.mx>), a partir de una línea de tiempo que permite identificar los hitos más importantes del proceso, que tiene como propósito preservar en un solo lugar todos los documentos, informes, estudios, acuerdos, iniciativas, dictámenes y sentencias, entre

otros, relacionados con la reforma. Su finalidad es ofrecer a la comunidad académica y al público interesado una acervo integral de consulta que permita acceder a las fuentes originales y reconstruir, con base en evidencia documental, el desarrollo de uno de los procesos de cambio institucional más significativos en la historia reciente de México.

1. *Trasfondo estructural de la reforma judicial*

La reforma judicial de 2024 tuvo como antecedente un diagnóstico persistente sobre la debilidad estructural del sistema de justicia mexicano. Desde inicios del siglo XXI diversas encuestas y mediciones internacionales evidenciaron la distancia entre las instituciones judiciales y la ciudadanía. La percepción de corrupción, la lentitud procesal, el costo de los litigios y la complejidad técnica de los procedimientos erosionaron la legitimidad del PJ.

El modelo de justicia existente se caracterizaba por una estructura altamente centralizada en el ámbito federal, con una Suprema Corte de Justicia que concentraba las funciones de tribunal constitucional y tribunal de casación. El presidente de la SCJN presidía, además, el CJF. Aunque la carrera judicial garantizaba un nivel de profesionalización, su sistema de promoción interna fue criticado por la opacidad y las limitadas oportunidades de movilidad.

En el ámbito local, los poderes judiciales estatales mostraban fuertes asimetrías. Mientras algunos estados habían avanzado en la profesionalización y autonomía de sus jueces, otros mantenían estructuras dependientes del poder político local. Las diferencias presupuestales y las presiones de los gobernadores limitaban la independencia funcional de los tribunales. El resultado fue un mosaico judicial desigual, con una brecha considerable entre la justicia federal y la local.

El consenso sobre la necesidad de reformar la justicia era amplio, pero las soluciones divergían. Mientras el PJJ y sectores académicos planteaban fortalecer los mecanismos de control interno y transparencia, el discurso político dominante impulsó la idea de una justicia “más cercana al pueblo”, cuyo elemento central sería la elección popular de jueces como vía de legitimación democrática. Ese punto se convertiría en el eje discursivo de la reforma de 2024.

Las situaciones coyunturales de la reforma se enmarcaron en un proceso de confrontación política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Con la llegada de AMLO a la presidencia en 2018, la narrativa gubernamental enfatizó la necesidad de desmontar estructuras institucionales consideradas parte del antiguo régimen. Aunque en su discurso inaugural AMLO señaló que sería respetuoso del Poder Judicial, conforme avanzó su administración el presidente pasó a considerarlo como un espacio de privilegios, corrupción y resistencia a las transformaciones impulsadas por la llamada cuarta transformación.

En 2021, durante la presidencia del ministro Arturo Zaldívar en la Suprema Corte (2019-2022), se promovió una reforma judicial, enfocada en la carrera judicial, la paridad de género y el combate al nepotismo. También se crearon los plenos regionales (en sustitución de los plenos de circuito creados en 2011), se modificaron los mecanismos de formación de la jurisprudencia y se fortalecieron las facultades del ministro presidente de la SCJN. Durante el proceso legislativo se incluyó una disposición transitoria que pretendía extender el mandato del presidente de la Corte, lo que generó tensiones internas y un amplio debate sobre la constitucionalidad de la medida, pues existía una previsión constitucional expresa fijando un término de cuatro años para la presidencia de la Corte. Esta propuesta fue finalmente desechada.

La llegada de la ministra Norma Piña a la presidencia de la Corte en enero de 2023 marcó un punto de inflexión. Su independencia respecto del Ejecutivo y las sentencias que declararon la inconstitucionalidad de algunas políticas centrales —por ejemplo en materia de Guardia Nacional, reforma política y energía eléctrica— intensificaron el conflicto entre poderes. A partir de ese momento, el presidente reforzó su discurso sobre la necesidad de una justicia renovada mediante la elección directa de jueces.

El 5 de febrero el presidente AMLO presentó al Congreso dieciocho iniciativas de reforma constitucional, entre ellas una en materia judicial. El contexto electoral de 2024 fue determinante. La victoria de la coalición Sigamos Haciendo Historia y la obtención de una mayoría calificada en el Congreso, a través de una polémica decisión del INE, después confirmada por el TEPJF, generaron las condiciones políticas necesarias para

impulsar la reforma constitucional. La narrativa gubernamental vinculó la transformación del sistema judicial con la idea de avanzar en la cuarta transformación del Estado mexicano.

2. La iniciativa presidencial y el proceso de aprobación

La iniciativa de reforma judicial presentada el 5 de febrero es la más radical en la historia reciente de México. Su propósito declarado fue “acercar la justicia al pueblo” y erradicar la corrupción dentro del PJ. La propuesta planteó la elección popular de todos los jueces, magistrados y ministros, tanto federales como locales, la desaparición del CJF, y la creación de dos nuevos órganos: el TDJ y el OAJ. Asimismo, modificó las reglas de integración de la Suprema Corte, redujo sus facultades de control constitucional y ajustó los procedimientos de amparo y controversias. La iniciativa implicaba destituir a todos los jueces en funciones y establecer un modelo electivo sustentado en la elección popular directa.

La iniciativa fue turnada a comisiones y fue acompañada de un proceso de foros legislativos realizados entre marzo y junio. Si bien los foros fueron presentados como ejercicios de deliberación democrática, en la práctica tuvieron un carácter predominantemente informativo. La mayoría de las participaciones provinieron de legisladores y funcionarios afines al proyecto gubernamental.

Por su parte, el PJE, en la presidencia de la ministra Norma Piña, elaboró un conjunto de documentos que buscaron ofrecer una alternativa técnica a la iniciativa del Ejecutivo. Se centraron en preservar la independencia judicial, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y mejorar la carrera judicial, sin recurrir a la elección popular de jueces. Entre sus planteamientos destacaron la creación de un sistema nacional de justicia que coordinara a los poderes judiciales federal y locales, la implementación de procesos transparentes de evaluación y nombramiento, y la modernización administrativa mediante herramientas digitales y criterios de eficiencia. También se propuso reforzar la paridad de género y los programas de capacitación judicial. Estas iniciativas buscaban una reforma gradual y funcional, pero fueron desestimadas durante el proceso legislativo, que mantuvo prácticamente en sus términos el proyecto del Ejecutivo.

Por otro lado, las universidades, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil realizaron una amplia serie de foros, mesas redondas y pronunciamientos públicos en todo el país. Participaron más de un centenar de instituciones académicas, colegios de abogados y organizaciones de la sociedad civil. Las actividades abordaron temas como la independencia judicial, la profesionalización, el acceso a la justicia y el papel de la ciudadanía en el nuevo modelo. La diversidad de enfoques reflejó la pluralidad del debate: desde posturas favorables a la democratización de la justicia hasta advertencias sobre los riesgos de politización. Estas aportaciones conformaron un corpus deliberativo amplio y heterogéneo, que evidenció el interés social por el tema y la relevancia del PJ en la vida democrática del país, aunque prácticamente ninguna de sus propuestas concretas fueron incorporadas al texto final de la reforma. Los anexos 1 y 2 de este *Informe* dan cuenta detallada de este material.

Proceso legislativo de aprobación

XXIII

RESUMEN EJECUTIVO

Pasada la elección de junio de 2024 e instalado el nuevo Congreso con mayoría absoluta de Morena y sus aliados, el debate legislativo se caracterizó por su rapidez. Entre finales de agosto y el 15 de septiembre de 2024, se desarrolló el proceso de aprobación de la reforma judicial en el órgano reformador de la Constitución.

La iniciativa fue enlistada para su discusión en la Cámara de Diputados, lo que marcó el inicio de intensas jornadas legislativas llenas de incidentes, cambios de recintos legislativos y acalorados debates. La discusión pública se polarizó: mientras el Ejecutivo y la mayoría legislativa defendían la reforma como un paso hacia la “democratización de la justicia”, la oposición, la judicatura y organizaciones civiles advirtieron sobre sus riesgos para la independencia judicial.

El 3 de septiembre la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con mayoría calificada; el 11 de septiembre el Senado hizo lo propio. En los días siguientes al menos veinte congresos estatales validaron la reforma en votaciones expeditas. Dos días después la Secretaría del Senado realizó el cómputo aprobatorio de veintidós entidades federativas y la ciudad de México. Todo el proceso de discusión y aprobación duró sólo diez días.

El 15 de septiembre de 2024 se publicó la reforma judicial en la edición vespertina del *DOF*.

3. *Contenido de la reforma y acciones de resistencia*

La primera parte del capítulo III examina el diseño normativo y alcance institucional de la reforma judicial. Ahí se ofrece una visión estructurada de los principales ejes del rediseño institucional del PJE, con base en las disposiciones constitucionales reformadas.

El contenido de la reforma judicial redefinió los fundamentos de la justicia mexicana. Su núcleo fue la sustitución del sistema de nombramientos existente por un modelo de elección popular directa. Todos los jueces, magistrados y ministros serían electos mediante sufragio universal, libre y secreto, organizado por el INE. Para ello se establecieron tres comités de selección encargados de proponer las listas de candidaturas: uno designado por el Ejecutivo, otro por el Legislativo y un tercero por el PJ.

La reforma dispuso la desaparición del CJF, creado en 1994, y su reemplazo por dos nuevas instituciones: el TDJ y el OAJ. El primero —integrado por cinco magistraturas electas— asumió las funciones de disciplina, vigilancia y sanción de la conducta de jueces y magistrados; el segundo —seis funcionarios designados por el Poder Ejecutivo (uno), el Senado (dos) y la SCJN (tres)— es responsable de la gestión presupuestal, administrativa y de recursos humanos del PJE, así como de la carrera judicial.

El *Informe* también analiza la reducción del número de ministros de once a nueve, la modificación del tiempo del encargo de quince a doce años, la supresión de las salas de la SCJN, y la designación de su presidencia, que ahora es rotativa cada dos años en función del número de votos obtenidos.

La reforma modifica también algunas disposiciones procedimentales. Introduce unas para reducir los tiempos de resolución judicial en las materia tributaria y penal, establece la posibilidad de que haya jueces sin rostro, prohíbe las suspensiones generales en acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo.

La reforma establece un complejo régimen transitorio que busca resolver, sin lograrlo cabalmente, el proceso de transición que permita que

en 2027 se complete el cambio de jueces de carrera a jueces electos por voto directo.

Acciones de resistencia

Tras la aprobación de la reforma judicial se desplegó un amplio y sostenido conjunto de acciones de resistencia, tanto en el terreno social y político como en el ámbito jurídico, nacional e internacional. Diversos sectores del PJ, organizaciones civiles, universidades y colectivos ciudadanos articularon respuestas que, aunque heterogéneas en sus medios y objetivos, compartían la preocupación por las implicaciones de la reforma en la independencia judicial y en la vigencia del Estado de derecho.

En el plano social se registraron movilizaciones públicas en distintas ciudades del país, encabezadas por trabajadores del PJ, asociaciones de jueces y magistrados, barras de abogados y estudiantes de derecho. Estas manifestaciones, en su mayoría pacíficas, incluyeron paros parciales en tribunales, concentraciones frente a los edificios judiciales y marchas en la Ciudad de México y en capitales estatales como Guadalajara, Monterrey, Puebla y Mérida. Su consigna principal fue la defensa de la independencia judicial, acompañada de llamados a la ciudadanía para reconocer la relevancia de un poder judicial autónomo en la preservación de los derechos y libertades. Aunque inicialmente de alcance gremial, las protestas obtuvieron respaldo de estudiantes y profesores de derecho, organizaciones de la sociedad civil así como barras y colegios de abogados.

En el ámbito jurídico la respuesta fue igualmente intensa. Se interpusieron juicios de amparo por jueces, magistrados y funcionarios judiciales cuyos nombramientos habían sido terminados anticipadamente. Los argumentos se centraron en que se violaban los derechos adquiridos, la inamovilidad judicial, el principio de irretroactividad de la ley y el derecho al debido proceso. De manera paralela, varias acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas ante la Suprema Corte por partidos políticos de oposición y minorías de algunas legislaturas. Estas acciones cuestionaron tanto el procedimiento legislativo de aprobación —por presuntas violaciones al principio de deliberación democrática— como el contenido mismo de la reforma, especialmente en lo relativo a la elección popular de jueces, la desaparición del Consejo de la Judicatura y la afectación al equi-

librio entre los poderes del Estado. Las acciones no lograron la mayoría calificada de ocho votos para poder declarar inconstitucional la reforma.

Asimismo, se presentaron solicitudes de medidas cautelares ante instancias internacionales. La CIDH recibió peticiones urgentes relacionadas con la destitución generalizada de jueces y magistrados, mientras que la Relatoría Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados de las Naciones Unidas emitió comunicados expresando preocupación por el impacto de la reforma en la imparcialidad y estabilidad judicial. También la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México solicitó información al Estado mexicano sobre las garantías procesales y la protección de los funcionarios afectados.

Estas acciones, tanto internas como externas, conformaron una red de resistencia múltiple que combinó estrategias legales, movilización social y presión internacional. Aunque no lograron detener la entrada en vigor de la reforma, sí contribuyeron a visibilizar sus efectos, a documentar posibles vulneraciones a los estándares constitucionales y a mantener un debate público constante sobre la necesidad de preservar la autonomía judicial dentro de un nuevo marco institucional. En conjunto, este periodo representó una de las movilizaciones más amplias en defensa del PJ en la historia reciente de México.

4. *Las elecciones judiciales federales*

El capítulo IV del *Informe* examina con detalle la organización y desarrollo del proceso federal electoral judicial extraordinario de 2024-2025, primer ejercicio de sufragio directo para la designación de jueces y magistrados en la historia del país. El 23 de septiembre de 2024 el INE emitió la declaratoria de inicio del proceso federal y arrancó la etapa preparatoria. El Senado realizó la insaculación para determinar las plazas de magistrados y jueces federales que participarían en la elección de 2025 (la otra mitad sería reemplazada por juzgadores electos en 2027) y al día siguiente emitió la convocatoria para integrar los listados de personas candidatas.

El proceso de registro y selección de aspirantes fue responsabilidad de tres comités de selección: el del Poder Ejecutivo, el del Poder Legislativo y el del Poder Judicial. Cada comité emitió sus reglas y metodología para seleccionar a los candidatos. A principios de enero, los miembros del co-

mité del PJ renunciaron luego de una serie de decisiones contradictorias de jueces de distrito y de la Sala Superior del TEPJF. La tarea de este Comité la asumió el Senado, sin fundamento constitucional. Luego de que esta Cámara envió listas al INE, numerosos incidentes demostraron que hubo poco rigor en el proceso de selección.

La organización de la elección implicó decisiones inéditas. El organismo electoral emitió mediante acuerdos generales la reglas necesarias para organizar una elección que presentaba condiciones nuevas en medio de restricciones presupuestales importantes. Entre otras, las que definían la geografía electoral con base en los circuitos judiciales, el diseño de las boletas y el modelo y número de casillas. Además se seleccionó y capacitó a los funcionarios de casilla. También se reguló la comunicación en radio y televisión, los debates y la propaganda electoral, así como el financiamiento, los topes de gasto de las campañas y la fiscalización. La logística enfrentó desafíos derivados del número de candidaturas —superior a tres mil— y hubo un número importante de decisiones que generaron controversia, en particular el mecanismo para contar los votos, que no se haría en las casillas, con la presencia de representantes de los candidatos, sino en los comités distritales electorales.

Durante las campañas, que tuvieron una duración de sesenta días, las personas candidatas sólo pudieron difundir mensajes a través de sus redes sociales personales sin pauta publicitaria. Esta situación, sumada a la prohibición de acceso a los medios de comunicación masiva, la falta de debates organizados por el INE y las restricciones para organizar debates por terceros, generó que la mayor parte de la población no tuviera posibilidades de conocer las propuestas de las personas candidatas. En el *Informe* se detallan diversas condiciones que impidieron garantizar la equidad en las campañas.

5. Jornada electoral y resultados

El día de la elección, celebrada el 1 de junio de 2025, transcurrió sin incidentes mayores, aunque con una baja participación ciudadana que alcanzó apenas el 13 % del padrón electoral. No hubo resultados preliminares y el cómputo de los votos se llevó a cabo en los consejos distritales electorales en un plazo reducido.

El *Informe* describe diversas anomalías identificadas en el proceso de emisión y cómputo de los votos, especialmente el uso de materiales impresos con guías de votación —los llamados coloquialmente “acordeones”— que indicaban por quién votar. El análisis de los resultados electorales realizados por diversas organizaciones permiten suponer con razonable certeza que fueron instrumentos de movilización electoral coordinada para que ciertos candidatos, especialmente los que compitieron para ministros de la Suprema Corte, el TDJ y para las dos magistraturas de la Sala Superior del TEPJF, resultaran ganadores en la contienda electoral. Por ejemplo, para el caso de la SCJN se encontró que los candidatos que aparecieron en los “acordeones” obtuvieron una media de 4.3 millones de votos, mientras que los que no aparecieron obtuvieron en promedio 865,600 votos.

A pesar de esta circunstancia ampliamente documentada, el 15 de junio de 2025 el Consejo General del INE, con seis votos en favor y cinco en contra, declaró la validez de las elecciones. Esta declaración fue confirmada posteriormente, de manera definitiva, por la Sala Superior del TEPJF, con mayoría de tres contra dos. Vale la pena destacar que el proyecto inicial elaborado por el magistrado Reyes Rodríguez proponía declarar la nulidad de la elección.

En materia de fiscalización, que fue atípica y muy compleja por las características de la elección y los candidatos, el *Informe* hace un reporte de los gastos erogados durante las campañas (poco más de 123 millones de pesos), y de que se impusieron sanciones por dieciocho millones de pesos por diversas irregularidades en los gastos. Adicionalmente, el Consejo General aprobó una serie de sanciones para las personas que se beneficiaron de la aparición de su nombre en los “acordeones” que se consideraron como aportaciones de persona desconocida al representar, por un lado, un evidente beneficio y, por el otro, al ser gastos que fueron desconocidos por las personas candidatas. Las nueve personas ministras ganadoras fueron sancionados con diversas multas.

Este capítulo también reseña de manera detallada diferentes decisiones del TEPJF, desde las primeras etapas hasta la decisión de validez de las elecciones.

Finalmente, el capítulo concluye con un balance crítico del proceso electoral, en donde se argumenta que las elecciones judiciales de 2025 presentaron tensiones entre sus objetivos declarados y los mecanismos establecidos para su implementación.

6. La reforma judicial en las entidades federativas

El capítulo VI del *Informe* está dedicado a la reforma judicial en las entidades federativas. La diversidad normativa de los estados y el margen que tuvieron para la configuración institucional, así como la rapidez con que se aprobaron las reformas locales en la mayoría de los estados, obligó limitar el análisis a identificar tendencias generales, tipologías de implementación y casos representativos. El *Informe* no contiene, por tanto, un inventario exhaustivo, sino una muestra de nueve estados y la Ciudad de México. La información provino de fuentes oficiales —gacetas legislativas, decretos de reforma y boletines judiciales—, complementada con seguimiento hemerográfico y entrevistas exploratorias con operadores judiciales locales.

Así, se da cuenta del cumplimiento del mandato federal de 180 días para armonizar las Constituciones, de quién inició la reforma constitucional local y si se incluyó un diagnóstico sobre la administración de justicia. También se presenta un comparativo de la integración del PJ (cambios pre y posreforma), el calendario de elecciones y renovación de cargos, la duración del cargo (funcionarios electos), la estructura y composición del TDJ, la planeación y presupuesto (plan de desarrollo judicial) así como de las particularidades y controversias.

En general, se constata que a pesar de que el federalismo ofrecía un espacio para la experimentación institucional, las reformas estatales —aunque con algunos matices— son un espejo de la reforma federal. La mayoría de los estados perdieron la oportunidad de generar arreglos diferenciados que respondieran a las condiciones específicas de cada entidad.

7. Saldos del cambio

El capítulo VII examina, en primer lugar, los efectos internos de la reforma judicial en la estructura y funcionamiento de los poderes judiciales federal y locales. El *Informe* describe una transición institucional compleja, marcada por la pérdida de capital humano, la disolución de las estructuras de carrera judicial, los efectos en la paridad de género y la incorporación de nuevos funcionarios electos sin experiencia previa en la judicatura. La sus-

titución masiva de personal judicial provocó discontinuidad en los procesos jurisdiccionales, rezagos en la resolución de asuntos y una disminución temporal en la calidad técnica de las decisiones.

Asimismo, se destaca la creación de nuevos mecanismos de disciplina y control administrativo, que alteraron el equilibrio previo entre autonomía e inspección interna. Los órganos recién establecidos, en particular el TDJ, tienen amplias facultades de supervisión y sanción. Estos cambios seguramente incidirán en la dinámica profesional y operativa del sistema judicial mexicano.

Posteriormente se analizan los efectos de la reforma judicial en el Estado constitucional de derecho y en la garantía efectiva de los derechos fundamentales. El *Informe* señala que la transformación del sistema judicial generó un periodo de incertidumbre institucional. Lejos de garantizar una justicia completa y efectiva, que es una condición necesaria de un Estado de derecho, la reforma propicia el agravamiento de los problemas, así como la crisis del sistema de justicia y su erosión.

Además, sumada a las condiciones políticas, la reforma podría limitar el ejercicio efectivo de los mecanismos de control de constitucionalidad, es decir, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y aun el amparo. Así, la reforma debilita los mecanismos de control judicial sobre los otros poderes del Estado y limita la protección judicial frente a actos de autoridad.

Finalmente, se hace una reflexión sobre las repercusiones de la reforma judicial en el derecho internacional de los derechos humanos y en las obligaciones asumidas por el Estado mexicano. El *Informe* documenta que, tras la entrada en vigor de la reforma, diversos organismos internacionales —entre ellos la CIDH, la Corte IDH y la Relatoría Especial de la ONU sobre la Independencia de Magistrados y Abogados— manifestaron preocupación por la compatibilidad del nuevo modelo judicial con los estándares internacionales de independencia e imparcialidad.

Asimismo, se subraya que la destitución generalizada de jueces y la elección popular de los nuevos funcionarios judiciales generaron cuestionamientos sobre la protección de las garantías judiciales y el acceso efectivo a un juez independiente. El *Informe* concluye que México enfrenta un proceso de escrutinio internacional sostenido, centrado en evaluar si la reforma cumple con los compromisos derivados de los tratados internacionales en materia de justicia y derechos humanos.