



**Suprema Corte**  
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios  
Constitucionales  
SCJN

# Análisis

de la iniciativa de reforma al  
Poder Judicial de la Federación

## Contenido

<b>1. Elección de personas juzgadoras por voto popular</b>	<b>5</b>
1.1 Situación actual de la justicia y la carrera judicial en México	6
1.1.1 Proceso de selección de personas juzgadoras en el Poder Judicial federal	6
1.1.2 Proceso de selección de personas juzgadoras en los poderes judiciales estatales	7
1.1.3 Situación actual de los poderes judiciales	7
1.1.4 Fortalecimiento de los poderes judiciales	8
1.2 Problemas asociados con la iniciativa de reforma constitucional del Poder Judicial presentada el 5 de febrero de 2024 por el presidente de la república	8
1.2.1 Síntesis de propuestas relacionadas con la elección de personas juzgadoras	9
1.2.2 Problemas asociados con la función y calidad de la justicia	14
1.2.2.1 La elección popular de personas juzgadoras no garantiza una mayor legitimidad en la función judicial	14
1.2.2.2 La elección popular de personas juzgadoras no garantiza una mayor calidad en las decisiones judiciales	19
1.2.2.3 La elección popular no garantiza que las personas electas cuenten con los conocimientos y competencias necesarias para desempeñar la función judicial	22
1.2.2.4 La elección popular afectará el acceso a la justicia y la seguridad jurídica de forma inmediata	25
1.2.3 Problemas asociados con el proceso de elección de personas juzgadoras	29
1.2.3.1 Destitución injustificada de jueces y juezas federales y estatales	29
1.2.3.2 Costos de la elección popular de la judicatura	30
1.2.3.3 El proceso de selección de candidatos no garantiza que las personas elegidas sean idóneas para desempeñar la función judicial	32
1.2.3.4 El proceso de selección de personas candidatas para la reelección compromete la imparcialidad durante el desempeño de su cargo	35
Análisis de la iniciativa de reforma al Poder Judicial de la Federación	1

1.2.3.5 La elección popular de personas juzgadoras puede colocar en una situación de vulnerabilidad a las personas candidatas a ocupar los puestos	37
1.2.3.6 La elección popular representa riesgos en términos de influencia indebida de intereses privados y organizaciones del crimen organizado en el proceso de elección	39
1.2.3.7 La elección popular de los integrantes de tribunales altamente especializados (electorales, plenos regionales y telecomunicaciones, entre otros) compromete su capacidad para resolver conflictos de forma eficaz e imparcial	40
<b>2. Administración y disciplina en el Poder Judicial</b>	<b>44</b>
2. 1 Administración judicial	46
2.1.1 Órgano de Administración Judicial	46
2.1.2 Estándares internacionales de derechos humanos en materia de administración del Poder Judicial	49
2.1.3 Cuestiones sobre el presupuesto del Poder Judicial	55
2.1.4 Justicia abierta y mecanismos de participación ciudadana	58
2.1.5 Conclusiones sobre la propuesta de reforma constitucional en lo relativo a la administración del Poder Judicial	61
2.2 Disciplina judicial	63
2.2.1 El Tribunal de Disciplina Judicial	63
2.2.1.1 Integración y duración en el cargo	64
2.2.1.2 Funciones y atribuciones	66

2.2.2 Experiencia comparada y estándares internacionales en materia de disciplina judicial	<b>67</b>
2.2.2.1 Experiencia comparada	<b>67</b>
2.2.2.1.1 Estados Unidos de América	<b>68</b>
2.2.2.1.2 Ecuador	<b>70</b>
2.2.2.1.3 Colombia	<b>71</b>
2.2.2.1.4 Bolivia	<b>72</b>
2.2.2.2 Estándares internacionales sobre disciplina judicial	<b>75</b>
2.2.2.2.1 Relatoría de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados	<b>75</b>
2.2.2.2.2. Sistema interamericano de derechos humanos	<b>80</b>
2.3 Conclusiones	<b>84</b>
2.3.1 La imposibilidad de impugnar la decisión del Tribunal de Disciplina Judicial transgrede el derecho a un juicio justo	<b>84</b>
2.3.2 La integración política del Tribunal de Disciplina Judicial podría afectar la objetividad e imparcialidad de las decisiones judiciales	<b>86</b>
2.3.3. La iniciativa de reforma transgrede los fines y propósitos de la disciplina judicial	<b>87</b>
2.3.4 Las causales disciplina contempladas en la iniciativa constituyen cláusulas abiertas que trasgreden la seguridad jurídica de las funcionarias y los funcionarios judiciales	<b>89</b>
<b>3. Justicia pronta y expedita</b>	<b>95</b>
3.1 Contenido de las reformas a los artículos 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	<b>96</b>
3.2 Análisis de motivos que impulsan la iniciativa de reforma para una justicia pronta y expedita	<b>96</b>
3.3 Análisis de la iniciativa de reforma frente a los estándares interamericanos	<b>98</b>
3.4 Riesgos en la implementación de la Reforma Judicial	<b>101</b>
3.4.1 La gradualidad de las reformas como garantía de una justicia justa y oportuna	<b>101</b>

3.4.2 El impacto de la reforma en la celeridad y retraso de los procesos. La falta de especialización de los perfiles de personas juzgadoras y su impacto en la duración y calidad de los juicios	<b>104</b>
3.5 Conclusiones sobre la iniciativa	<b>105</b>
<b>4. Perfil sociodemográfico de las personas juzgadoras</b>	<b>107</b>
4.1. Integración orgánica del Poder Judicial	<b>108</b>
4.1.1 Poder Judicial de la Federación	<b>108</b>
4.1.2 Poderes judiciales locales	<b>109</b>
4.1.3 Conclusiones sobre la integración orgánica del Poder Judicial	<b>109</b>
4.2 Integración sociodemográfica del Poder Judicial de la Federación	<b>110</b>
4.2.1 Perfil socioeconómico de hogares de origen	<b>111</b>
4.2.2 Perfil educativo y profesional de jueces y juezas	<b>112</b>
4.2.3 Conclusiones sobre la integración sociodemográfica del Poder Judicial de la Federación	<b>114</b>
<b>5. Implementación de la reforma judicial</b>	<b>116</b>

# 1

## **Elección de personas juzgadoras por voto popular**

## 1.1 Situación actual de la justicia y la carrera judicial en México

### 1.1.1 Proceso de selección de personas juzgadoras en el Poder Judicial federal

En 2021, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Carrera del Poder Judicial para consolidar la carrera judicial en el ámbito federal. Por medio de la publicación de dicha ley se buscó, principalmente, eliminar el nepotismo y la discrecionalidad en la designación de los integrantes de juzgados y tribunales federales. En esta ley se plantearon nuevas reglas, consistentes con un esquema meritocrático y de igualdad de oportunidades, para que las personas sean elegidas por sus conocimientos, competencias y capacidades, y no mediante criterios subjetivos de selección.<sup>1</sup>

Si bien no hubo mayor modificación en cuanto a los requisitos para ocupar los puestos de magistradas o magistrados, jueces o juezas,<sup>2</sup> se establecieron concursos y cursos obligatorios para ingresar y ascender en todos los distintos escalafones de la carrera judicial (oficial judicial, actuario judicial, secretario de juzgado, secretario de tribunal, juez de distrito y magistrado de circuito). Conforme a la nueva Ley de Carrera Judicial, los concursos de oposición se llevan a cabo mediante tres fases: 1) aplicación de cuestionarios, 2) admisión de los mejores promedios para el curso de formación de personas juzgadoras, y 3) evaluación que realizará un jurado mediante exámenes orales, resolución de casos prácticos, audiencias simuladas o cualquier otro mecanismo de evaluación que establezca la Escuela Federal de Formación Judicial. Con estos cambios recientes en el sistema de carrera judicial se busca garantizar los estándares y principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia del Poder Judicial.

---

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Proyecto de reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*, México, 2020, p. 18.

<sup>2</sup> Ser ciudadana o ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno ejercicio de sus derechos, ser mayor de treinta y cinco o treinta años, respectivamente, contar con título de licenciatura en derecho, un mínimo de cinco años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenada o condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad.

### **1.1.2 Proceso de selección de personas juzgadoras en los poderes judiciales estatales**

Dado que 52% de los asuntos pendientes de resolución en los poderes judiciales locales están agrupados en cinco estados (Estado de México, Ciudad de México, Veracruz, Jalisco y Nuevo León) y que en éstos se concentra uno de cada tres juzgadores locales, se presenta una descripción del proceso de selección de las personas juzgadoras de estas entidades. Para información sobre el proceso de selección en estas entidades federativas consultar el Anexo 1 de este apartado.

En estos estados las personas magistradas son designadas por los congresos locales, a excepción del Estado de México, pues en dicha entidad el Consejo de la Judicatura local es el órgano encargado de aprobar y designar a las personas juzgadoras. Esta designación requiere de la acreditación previa del examen que realiza el mismo Congreso o, en su caso, el Consejo de la Judicatura estatal. Para designar juez o jueza se convoca a los interesados, que deberán acreditar un concurso de oposición realizado por el Consejo de la Judicatura local. Después, la misma institución los ratifica en el cargo.

### **1.1.3 Situación actual de los poderes judiciales**

Durante 2022 ingresaron 1,256,077 asuntos al Poder Judicial de la Federación (PJF), mientras que la cantidad de asuntos resueltos, para el mismo periodo, fue de 1,214,806.<sup>3</sup> Esto representó un aumento de 17.7 y 23.6%, respectivamente, en comparación con el año inmediato anterior. Para finales de 2022, el PJF contaba con 910 magistrados/as y 737 jueces y juezas federales. Esto significa que, en promedio, cada persona juzgadora resolvió 762 asuntos durante ese año, más de un asunto por día.

Para el mismo año ingresaron 2,154,768 asuntos a los poderes judiciales estatales, de los cuales 1,320,702 se concluyeron en primera instancia. Dado que para ese año se contaba con 627 magistrados y magistradas y 4,398 jueces y juezas locales,

---

<sup>3</sup> INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023.



cada juzgador estatal fue responsable de la resolución de 428 asuntos en promedio. Diversos factores han agravado el rezago en la impartición de justicia, como la pandemia de covid-19, por lo que en 2022 existían 720 asuntos pendientes de resolución por cada juez o magistrado local.

#### **1.1.4 Fortalecimiento de los poderes judiciales**

Como se observa en datos anteriores, los poderes judiciales federales y estatales presentan altos índices de eficiencia pese a sus limitaciones en recursos personales e institucionales. En este sentido, es imposible atribuir directamente el rezago actual a los métodos vigentes de designación, formación judicial o la indolencia de las personas juzgadoras; es más probable que estas deficiencias se deban a la escasez de recursos humanos e institucionales y las cargas de trabajo.

Por ello, es necesario que el Estado mexicano realice mayores esfuerzos para incrementar las capacidades operativas de los poderes judiciales (i.e. número de personas juzgadoras y personal jurisdiccional y administrativo), sin descuidar la profesionalización y capacitación continua de dichos operadores jurídicos. Todo esto con el objetivo de contar, como lo establecen los estándares internacionales, con jueces y juezas que cuenten con los méritos, capacidades y honradez para asegurar su independencia y evitar discrecionalidad.<sup>4</sup>

En este contexto, cualquier intento de reforma o política judicial debe necesariamente considerar sus posibles impactos en la operación cotidiana de los órganos jurisdiccionales. Una modificación que no sea debidamente planeada y ejecutada puede agravar y comprometer los miles de casos que están sujetos a la jurisdicción de los jueces y juezas mexicanos.

#### **1.2 Problemas asociados con la iniciativa de reforma constitucional del Poder Judicial presentada el 5 de febrero de 2024 por el presidente de la república**

---

<sup>4</sup> CIDH, Informe OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, 2013.

### 1.2.1 Síntesis de propuestas relacionadas con la elección de personas juzgadoras

Núm.	Propuesta	Fuente normativa
1	Reducir el número de ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de 11 a 9.	Artículo 94, párrafo segundo
2	Eliminar las Salas de la SCJN para que opere únicamente en Pleno.	Artículo 94
3	Elección popular de personas ministras, juezas de distrito, magistradas de circuito, magistradas de Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial, juezas y magistradas de los poderes judiciales locales de todo el país.	Artículo 94, párrafo octavo; artículo 96
4	<p>Se celebrará una elección extraordinaria para renovar todos los cargos de juzgadoras y juzgadores del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Todas las personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación en funciones concluirán su encargo el día en que tomen protesta quienes resulten vencedoras en la elección extraordinaria.</p> <p>Los ministros y ministras que concluyan su encargo no serán beneficiarias de un haber por retiro.</p>	Artículos transitorio segundo y transitorio séptimo
5	<p>Procedimiento para la elección extraordinaria:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Senado tendrá 30 días naturales desde la entrada en vigor del Decreto de reformas para</li> </ol>	Artículo transitorio segundo

	<p>emitir la convocatoria para integrar el listado de personas aspirantes;</p> <p>2. Los Poderes de unión postularán al número de aspirantes que les correspondan conforme a los artículos 96, 99 y 100 del Decreto;</p> <p>3. El Senado verificará los requisitos de elegibilidad;</p> <p>4. El organismo público electoral deberá organizar y realizar el proceso de elección en un plazo no mayor a 1 año, contado desde la fecha de entrada en vigor del Decreto;</p> <p>5. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación calificará la elección;</p> <p>6. Las personas electas tomarán protesta ante el Senado de la República.</p>	
6	<p>Las ministras y ministros electos en la elección extraordinaria durarán en su encargo hasta 2033, 2036 y 2039 —en grupos de tres—. Durará más quien obtenga más votos.</p> <p>El periodo de todas las magistradas y magistrados de Circuito, juezas y jueces de Distrito electas durante el proceso extraordinario concluirá en 2030. Las personas que ocupen dichos cargos cuando entre en vigor el Decreto podrán ser elegibles para los mismos.</p>	Artículo transitorio tercero
7	<p>Cuatro de las magistradas y los magistrados de la Sala Superior del TEPJF electos en la elección extraordinaria concluirán su encargo en 2030, tres más lo harán en 2033. Durará más en el cargo quien obtenga más votos. En cada sala regional dos magistradas o magistrados durarán hasta 2030 y uno</p>	Artículo transitorio cuarto

	hasta 2033. Durará más en el cargo quien obtenga más votos.	
8	3 de las y los magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial electos en la elección extraordinaria concluirán su encargo en 2030, 2 más lo harán en 2033. Durará más en el cargo quien obtenga más votos. Las consejeras y consejeros de la Judicatura Federal podrán participar en el proceso para integrarse a este Tribunal.	Artículo transitorio quinto
9	Reducir la mayoría calificada de ocho a seis votos para generar precedentes obligatorios.	Artículo 94, párrafo decimosegundo
10	Establecer que la remuneración de ningún funcionario o funcionaria del Poder Judicial de la Federación podrá ser mayor a la del presidente de la república.	Artículo 94, párrafo decimotercero
11	Reducir la duración del encargo de ministras y ministros de 15 a 12 años.	Artículo 94, párrafo decimocuarto
12	La elección de ministras, ministros, juzgadoras y juzgadores federales se realizará durante la jornada electoral ordinaria del año que corresponda.	Artículo 96, párrafo primero
13	Se mantienen los requisitos de edad, antigüedad con título profesional, residencia e incompatibilidad con el ejercicio de ciertos cargos durante el año anterior para ser ministra o ministro. Se adiciona como impedimento haber sido magistrado o magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Artículo 95
14	Para la elección de las nueve ministras y ministros, el Senado emitirá una convocatoria. La persona	Artículo 96, base I

	<p>presidenta de la república postulará hasta 10 personas, el Poder Legislativo hasta cinco personas por cada Cámara —elegidas por dos tercios de sus integrantes presentes— y el Pleno de la Suprema Corte hasta 10 personas —elegidas por mayoría de seis votos—.</p> <p>El Senado calificará los perfiles y los enviará al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas para que organice el proceso. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación calificará la elección. Las personas ganadoras tomarán protesta el día del inicio del primer periodo ordinario de sesiones del Senado (1 de septiembre).</p>	
15	La elección de magistradas y magistrados de circuito, juezas y jueces de distrito se realizará por circuito judicial y conforme al mismo procedimiento que de ministras y ministros. Cada Poder de la Unión postulará hasta dos personas de manera paritaria para cada cargo vacante.	Artículo 96, base II
16	Las magistradas y magistrados de circuito, juezas y jueces de distrito durarán en su encargo nueve años y podrán participar en el proceso electoral para reelección cuando concluya su periodo.	Artículo 96, base II
17	Acceso a radio y televisión para las personas candidatas en tiempos oficiales determinados por el INEC. Prohibición de financiamiento para campañas y de contratación de tiempos en radio y televisión. Sin etapa de precampaña.	Artículo 96
18	Prohibición de readscripción de juzgadoras y juzgadores fuera del circuito judicial donde se les eligió.	Artículo 97, párrafo primero

	Sólo el Tribunal de Disciplina Judicial podrá removerles.	
19	Para ser magistrado, magistrada, juez o jueza se requerirá, entre otros, ser persona ciudadana mexicana por nacimiento; 35 años de edad para magistraturas y 30 años para ser juez o jueza; contar con título de licenciatura en Derecho con cinco años de antigüedad y práctica profesional de al menos cinco años en un área afín a la candidatura.	Artículo 97, párrafo segundo
20	Permanece la carrera judicial para el resto del personal del Poder Judicial de la Federación.	Artículo 97, párrafo tercero
21	Las siete magistradas y magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación serán elegidos mediante el mismo procedimiento que las y los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La calificación de la elección estará a cargo de esta última. Los requisitos para integrar la Sala Superior o las salas regionales son los mismos que para integrar la Suprema Corte.	Artículo 99
22	Las magistradas y los magistrados de salas regionales y Sala Superior del Tribunal Electoral durarán en su encargo seis años improrrogables.	Artículo 99, párrafos decimosegundo y decimotercero
23	Las cinco magistradas y magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial serán elegidos mediante el mismo procedimiento que las y los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La calificación de la elección estará a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los requisitos son los mismos que para integrar la Suprema Corte.	Artículo 100, párrafo segundo

24	Los magistrados y magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial durarán seis años en su encargo, serán sustituidas de manera escalonada y no tendrán posibilidad de reelección.	Artículo 100, párrafo quinto
25	La elección de juzgadores y juzgadoras de los poderes judiciales locales se realizará conforme las bases que rigen al Poder Judicial de la Federación. Las modalidades de la elección y la duración del encargo deberán regularse por las constituciones y leyes locales, pero se establece la posibilidad de reelección.	Artículos 116, inciso III, y 122, apartado A, inciso IV
26	El Congreso de la Unión y las legislaturas locales tendrán 180 días naturales para adecuar la legislación federal y constituciones locales a la reforma. Mientras tanto, se aplicará directamente la Constitución.	Artículo transitorio octavo

## 1.2.2 Problemas asociados con la función y calidad de la justicia

### 1.2.2.1 La elección popular de personas juzgadoras no garantiza una mayor legitimidad en la función judicial

#### Propuesta de reforma

La iniciativa propone la elección vía voto popular de ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y magistradas de circuito, jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas locales, jueces y juezas locales, magistrados y magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial y magistrados y magistradas del Tribunal Electoral. Al respecto, se propone modificar los artículos 94, 95, 96, 97, 99, 100, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En específico, en la exposición de motivos se argumenta "Un aspecto relevante a considerar para afirmar la necesidad de reformar estructuralmente el método para la

integración del Poder Judicial, es la percepción que la población ha tenido respecto de este Poder durante los últimos años. Desde los años noventa, la población mexicana ha señalado que no confía en los tribunales, jueces y magistrados (...).”

### **Problemas identificados**

#### **Argumento 1. La legitimidad de las personas juzgadoras no depende exclusiva ni principalmente del método de designación.**

La legitimidad de las personas juzgadoras, entendida como el reconocimiento social de su autoridad y facultad de decidir,<sup>5</sup> no depende exclusiva ni principalmente del método de designación. La legitimidad de las personas juzgadoras está principalmente vinculada con la calidad de su desempeño y decisiones una vez asumido el cargo. En otras palabras, la legitimidad sustantiva, o del ejercicio de la función, es más relevante que la legitimidad formal, o de origen, para construir credibilidad y confianza ciudadana de forma sostenida en el tiempo.

Al respecto, es importante enfatizar que la elección de personas juzgadoras no asegura la calidad en su desempeño y en sus decisiones. Por lo tanto, jueces electos no son — como erróneamente se pudiera creer— garantía de jueces con legitimidad asegurada. Por lo contrario, la desaparición de los concursos de oposición y la probable ausencia de experiencia y/o formación judicial puede derivar en un desempeño y toma de decisiones deficientes que no resuelvan los problemas actuales de credibilidad institucional que pretende atender la reforma. En este sentido, es posible conceder que la elección tiene el potencial de dotar de legitimidad inicial a las personas electas, pero las condiciones previstas serán, muy probablemente, insuficientes para sostener su legitimidad en el mediano o largo plazo. Un esquema intermedio podría consistir en abrir todos los concursos de oposición al público en general, como ocurrió recientemente con los concursos de oposición para designar a los nuevos jueces y juezas laborales.

#### **Argumento 2. Las personas juzgadoras deben ser independientes de las mayorías.**

---

<sup>5</sup> Tayler, Tom R., “Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation”, *Annual Review of Psychology*, Volumen 57, 2006, pp. 375-376. Disponible en: «<https://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190038>».



Un sistema democrático constitucional es aquel en el cual el poder político es el poder de las mayorías y en el que las mayorías se encuentran limitadas por la Constitución. En este contexto, las personas juzgadoras —sobre todo aquellas responsables de garantizar el respeto de los límites impuestos por la Constitución— deben ser independientes de las mayorías. Si los juzgadores dependen de la voluntad del pueblo para asumir o permanecer en el cargo, es probable que sus decisiones pretendan agrandar a la de las mayorías en vez de controlar, a costa de decidir en contra de ellas. En este sentido, la pretensión de dotar de legitimidad a las personas juzgadoras podría impactar negativamente la posibilidad de asegurar el cumplimiento mismo de la Constitución.

**Argumento 3. Las personas juzgadoras no son las únicas funcionarias del Estado que no cuentan con legitimidad democrática directa.**

Una gran parte de personas servidoras públicas está adscrita al Poder Ejecutivo en posiciones estratégicas (secretarios de Estado) e incluso algunos legisladores (electos vía representación proporcional), tanto federales como estatales, que tampoco son elegidos directamente por la ciudadanía. Por ejemplo, la administración pública federal integra a 277 personas titulares de órganos o áreas de alta relevancia, como secretarios de estados u órganos descentralizados, que no son elegidas democráticamente.<sup>6</sup> En el Congreso federal hay 200 diputaciones y 32 senadurías que tampoco son elegidas directamente por el pueblo.<sup>7</sup> Este funcionariado es designado directamente por personas que sí fueron electas o es elegido por vía indirecta, sin controles o filtros robustos que garanticen su idoneidad para desempeñar el cargo.

Por lo contrario, el sistema actual de designación de ministros y ministras contempla la participación de Poder Ejecutivo y Senado para atender la ausencia de elección directa. Asimismo, la designación de jueces federales y en la mayoría de los estados es resultado de un ascenso dentro de los escalafones de la carrera judicial (con múltiples exámenes y cursos obligatorios), así como un examen de oposición que asegura que quienes ocupan el cargo cuentan con conocimientos y competencias necesarias para desempeñarlo satisfactoriamente.

---

<sup>6</sup> INEGI, Censo Nacional de Gobierno Federal (CNGF) 2023.

<sup>7</sup> INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Estatales (CNGE) 2023.

**Argumento 4. La elección de personas juzgadoras son procesos de baja información y participación que no asegura la legitimidad de las personas electas.**

La experiencia internacional sugiere que las elecciones judiciales son elecciones de baja información, es decir, es difícil lograr que las personas adquieran suficiente información sobre la función judicial y sobre las competencias de los candidatos y candidatas para hacer una decisión informada. La iniciativa, al limitar los actos, tiempos y financiamiento de las campañas, propone condiciones para que esta dinámica se replique en México. Esto se traduce en que las elecciones judiciales sean, muchas veces, influenciadas por cuestiones poco relevantes para la función judicial —como la posición del candidato o candidata en la boleta. Esta ausencia de información de calidad en el proceso de elección posiblemente merme la legitimidad de los jueces y juezas electos.

**Evidencia empírica de los argumentos****Estados Unidos**

Una extensa investigación empírica demostró que el método de designación de los juzgadoras es marginal en cuanto a la confianza de la institución. Lo más relevante es la calidad en el desempeño de las personas juzgadoras y no tanto como fueron designadas.<sup>8</sup> Al respecto, la elección de personas juzgadoras no asegura en ningún grado que tengan un mejor desempeño que las personas juzgadoras actuales.

Un estudio realizado en Estados Unidos, donde se elige a jueces locales, demostró que, en determinadas circunstancias, la elección de personas juzgadoras puede resultar contraproducente para la legitimidad judicial. En específico, dicho estudio determinó que cuando se presenta una gran actividad electoral, la legitimidad de los juzgadores electos es menor que la de los juzgadores designados debido a que sus actividades de

---

<sup>8</sup> Tayler, Tom R., "How Do the Courts Create Popular Legitimacy? The Role of Establishing the Truth, Punishing Justly and/or Acting Through Just Procedures", *Albany Law Review*, volumen 77, 2014, pp. 101-143. Disponible en: «<https://ir.law.fsu.edu/articles/123>»; Lerner, Melvin J., *Critical Issues in Social Justice. The Social Psychology of Procedural Justice*, Springer New York, 1988; Tyler, Tom R. y Jackson, Jonathan, "Popular legitimacy, and the exercise of legal authority: motivating compliance, cooperation, and engagement", *Psychology, Public Policy, and Law*, volumen 20, 1, 2013, pp. 78-95. Disponible en: «10.1037/a0034514».

promoción merman la percepción de imparcialidad judicial.<sup>9</sup> Una serie de estudios realizados en Estados Unidos confirman que el público está particularmente desinformado en el caso de elecciones judiciales. La selección del candidato o candidata pocas veces responde al perfil o competencia de éste, sino a atajos como el partido que le propone.<sup>10</sup>

## Bolivia

Un estudio realizado en Bolivia, donde los jueces constitucionales son electos, demostró que la legitimidad del tribunal constitucional incrementó únicamente entre las personas simpatizantes del gobierno en turno, pero decreció de forma significativa entre el público en general.<sup>11</sup> Igualmente, es importante destacar que en Bolivia se han realizado dos elecciones de jueces constitucionales, en 2011 y 2017. En ambas se presentó una altísima cifra de votos nulos (59 y 65.8%, respectivamente) como muestra del rechazo a las candidaturas postuladas. Por lo tanto, el balance de estos ejercicios sugiere una participación electoral efectiva baja que no contribuye a la legitimación social de la institución, como se pretendía.<sup>12</sup>

En Bolivia, en diciembre de 2023 se debían realizar nuevas elecciones judiciales, pero dado que el partido oficialista no tenía mayoría, no se pudo definir la lista de candidatos y candidatas.<sup>13</sup> Esto ha llevado a una crisis política y judicial que ha derivado en prórrogas

<sup>9</sup> Woodson, Benjamin, "The Two Opposing Effects of Judicial Elections on Legitimacy Perceptions", *State Politics & Policy Quarterly*, volumen 17, , 2017, pp. 24-46. Disponible en: «<https://doi.org/10.1177/1532440016647410>».

<sup>10</sup> Bam, Dmitry, "Voter Ignorance and Judicial Elections", *Kentucky Law Journal*, volumen 102, número 3, 2013-2014, pp. 553-599. Disponible en: «<http://digitalcommons.maine.gov/faculty-publications/27>»; McKenzie, Mark J., Rugeley, Cynthia R. y Unger, Michael A., "Investigating How Voters Weigh Issues and Partisanship in Judicial Elections", *American Review of Politics*, volumen 33, 2012-2013. Disponible en: «<https://doi.org/10.15763/issn.2374-7781.2012.33.0.295-321>»; Lim, Claire S.H. y Snyder, James M., "Is more information always better? Party cues and candidate quality in U.S. judicial elections", *Journal of Public Economics*, volumen 128, 2015, pp. 107-123. Disponible en: «<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.04.006>».

<sup>11</sup> Driscoll, Amanda y Nelson, Michael J., "Judicial Selection and the Democratization of Justice: Lessons from the Bolivian Judicial Elections", *Journal of Law and Courts*, volumen 3, 1, 2015, pp.115-148, doi: «10.1086/679017».

<sup>12</sup> Fundación para el Debido Proceso, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, Washington DC, 2018, p. 20. Disponible en: «[https://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_dplf\\_elecciones\\_judiciales.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/informe_dplf_elecciones_judiciales.pdf)».

<sup>13</sup> Fernando Molina, "La elección popular de jueces en Bolivia se atasca en el Congreso", *El País*, 30 de agosto de 2023, <https://elpais.com/internacional/2023-08-31/la-eleccion-popular-de-jueces-en-bolivia-se-atasca-en-el-congreso.html>.

a la elección, publicaciones y derogaciones de leyes especiales y movilizaciones ciudadanas.

### **1.2.2.2 La elección popular de personas juzgadoras no garantiza una mayor calidad en las decisiones judiciales**

#### **Propuesta de reforma**

La iniciativa propone la elección vía voto popular de ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y magistradas de circuito, jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas locales, jueces y juezas locales, magistrados y magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial y magistrados y magistradas del Tribunal Electoral. Al respecto, se propone modificar los artículos 94, 95, 96, 97, 99, 100, 116 y 122 de la CPEUM.

En específico, en la exposición de motivos se plantea “que el sistema judicial no ha sabido responder a las demandas de la sociedad y, por ende, garantizar a la población una justicia pronta y expedita” y que, por lo tanto, la reforma judicial es necesaria para corregir esa situación.

#### **Problemas identificados**

##### **Argumento 1. La elección de personas juzgadoras propicia decisiones judiciales que obedecen a las preferencias de quien los postula y elige**

La función judicial implica necesariamente la toma de decisiones impopulares, dado que se confirman las pretensiones de una parte y se niegan las de otra; esta dinámica es inherente a la propia función. Esto porque la finalidad de la función judicial no es producir decisiones populares, sino decisiones correctas, apegadas a derecho y que resuelvan los conflictos planteados. La estabilidad en el cargo posibilita que las personas juzgadoras pueden tomar decisiones correctas, aunque puedan resultar impopulares o contrarias a intereses de diversos grupos.

Contar con personas juzgadoras electas no garantiza que se tomen mejores decisiones en términos de acceso a la justicia. Por lo contrario, condicionar la estabilidad laboral de las personas juzgadoras a los ciclos político-electorales puede influir de forma negativa en la calidad de sus decisiones. Esto porque se abre la posibilidad de que prioricen decisiones que agraden a sus futuros electores o a los grupos políticos, económicos y/o sociales que les respaldan en lugar de tomar decisiones correctas y apegadas a derecho. Esto, como lo muestra la evidencia, puede ocurrir tanto en el caso de jueces constitucionales como en el caso de jueces de primera y segunda instancia.

### **Argumento 2. La elección de ministros y ministras de la SCJN puede entorpecer la continuidad en la protección de derechos y libertades de las personas**

En el caso específico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus decisiones establecen precedente obligatorio para toda la judicatura nacional, federal y local. Al respecto, es importante reconocer que decisiones recientes han promovido la protección de los derechos y libertades de las personas, por ejemplo, el derecho a la pensión de viudez para parejas del mismo sexo, el derecho a la seguridad social para las personas trabajadoras del hogar o el derecho de niñas y niños a no sufrir *bullying* en las escuelas, entre otros. En este sentido, el cambio inmediato de la composición de dicho tribunal compromete la estabilidad de precedentes relevantes; esto puede ser riesgoso en aspectos que han resultado controversiales desde una perspectiva moral, además, compromete la permanencia de esas decisiones por temor a que puedan desagradar a algún sector de la ciudadanía o a intereses políticos o económicos de las personas que propondrán a las juzgadoras y los juzgadores.

### **Evidencia empírica de los argumentos**

#### **Estados Unidos**

Estudios realizados en Estados Unidos, donde se elige a algunos de los jueces locales, han demostrado que las personas juzgadoras adaptan sus decisiones para intentar conservar el cargo; esto es especialmente notable en procesos penales. Un estudio encontró que los jueces adaptan sus decisiones a las afinidades ideológicas de sus electores; es decir, personas juzgadoras en distritos liberales fueron más indulgentes en

sentencias penales, mientras que personas juzgadoras en distritos conservadores impusieron sentencias más duras.<sup>14</sup>

De forma similar, las personas juzgadoras suelen adoptar posturas más punitivas conforme se acercan las elecciones: un estudio encontró que los jueces suelen imponer sentencias más largas y sentencias de muerte conforme se acerca la elección,<sup>15</sup> y otro estudio demostró que las tasas de encarcelamiento aumentan en los últimos seis meses del ciclo electoral (en especial para imputados afrodescendientes en comunidades mayoritariamente blancas y conservadoras).<sup>16</sup>

### **Bolivia**

En Bolivia, donde se elige a los jueces constitucionales desde 2011, el Tribunal Constitucional, constituido por jueces electos, falló para permitir la postulación del entonces presidente por tercera vez a pesar de la existencia de una prohibición expresa en la Constitución. Posteriormente, en una decisión de 2017 el Tribunal Constitucional derogó una prohibición constitucional que habilitó al presidente para participar nuevamente en elecciones en 2019.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Joshua Boston, Bernardo S. Silveira, “The Electoral Connection in Court: How Sentencing Responds to Voter Preferences” *Journal of Law and Courts* Vol. 12 Issue 1, (2024): 23–44, doi: <https://doi.org/10.1017/jlc.2022.19>

<sup>15</sup> David Abrams, Roberto Galbiati, Emeric Henry, Arnaud Philippe, “Electoral Sentencing Cycles Get access Arrow”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Volume 39, Issue 2, (2023): 350–370, doi: <https://doi.org/10.1093/jleo/ewab037>; Christian Dippel, Michael Poyker, “Rules versus norms: How formal and informal institutions shape judicial sentencing cycles”, *Journal of Comparative Economics*, Volume 49, Issue 3, (2021): 645-659, doi: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2021.02.003>; Kate Berry, “How Judicial Elections Impact Criminal Cases”, *Brennan Center for Justice at New York University School of Law* (2015), [https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2024-01/written\\_materials\\_-\\_panel\\_6.pdf](https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2024-01/written_materials_-_panel_6.pdf)

<sup>16</sup> Kyung H. Park, “The Impact of Judicial Elections in the Sentencing of Black Crime”, *Journal of Human Resources*, Vol. 52, Issue 4, (2017): 998-1031, doi: <https://doi.org/10.3368/jhr.52.4.0415-7057R1>

<sup>17</sup> José Miguel Vivanco, Juan Pappier, “Evo Morales manipula los derechos humanos para aferrarse a la presidencia”, *Human Rights Watch*, 9 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2017/11/09/evo-morales-manipula-los-derechos-humanos-para-aferrarse-la-presidencia>; Amanda Driscoll, Michael J. Nelson, “Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia”, *Política y gobierno*, núm. 1, (2019): 41-64, ISSN 1665-2037

### **1.2.2.3 La elección popular no garantiza que las personas electas cuenten con los conocimientos y competencias necesarias para desempeñar la función judicial**

#### **Propuesta de reforma**

La iniciativa propone la elección vía voto popular de ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y magistradas de circuito, jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas locales, jueces y juezas locales, magistrados y magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial y magistrados y magistradas del Tribunal Electoral.

En diversos artículos (95, 97, 99) se fijan como criterios para acceder a la elección judicial ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de derechos, con 35 años cumplidos para ministros y ministras, magistrados y magistradas y 30 años cumplidos para ser jueces y juezas, tener un título de licenciatura en Derecho con antigüedad de cinco años, práctica profesional de cinco o diez años, buena reputación, sin condena penal, con residencia de al menos uno o dos años en el país y sin haber sido titular de una serie de dependencias o cargos estatales. En la exposición de motivos se señala que, además de dichos requisitos, para la selección de personas juzgadoras se deben tomar en consideración las capacidades, solidez ética y moral, sensibilidad y cercanía con los problemas y preocupaciones de la sociedad.

#### **Problemas identificados**

##### **Argumento 1. La carrera judicial garantiza que la selección de personas juzgadoras se base en el mérito, en procesos objetivos y en estándares rigurosos de calidad.**

La carrera judicial es el sistema encargado del ingreso, formación, evaluación, promoción, permanencia y separación del personal del Poder Judicial. A diferencia del voto popular, a través de un sistema de este tipo se selecciona a los perfiles idóneos para desempeñar distintos cargos jurisdiccionales, con base en el mérito y mediante procesos rigurosos, transparentes y objetivos.

Algunas de las principales finalidades de la carrera judicial son garantizar la independencia, imparcialidad, profesionalización y especialización de las personas servidoras públicas que forman parte de ella. A través de concursos de oposición, programas académicos, evaluaciones y estímulos, este sistema asegura que las personas más preparadas en todos los aspectos sean quienes integren la institución. Asimismo, fomenta un sentido de identidad y compromiso con la función que cumple el Poder Judicial: proteger derechos e impartir justicia de manera efectiva y sensible a las circunstancias de las personas. Ello, a su vez, está relacionado con la legitimidad de las personas juzgadoras e integrantes de los órganos jurisdiccionales.

Si bien la carrera judicial tiene como uno de sus principales objetivos el desarrollo de las competencias técnicas y la especialización necesarias para desempeñar la función judicial, lo cierto es que no se agota ahí. También tiene como componente fundamental la enseñanza de ciertas habilidades de carácter administrativo y de gestión que no pueden perderse de vista para el correcto desempeño de la labor jurisdiccional, así como la sensibilización para que las y los funcionarios judiciales actúen con empatía hacia las personas que acuden a ellos.

Para esto, resulta esencial el papel de la formación a través de escuelas judiciales, pues es el espacio ideal para contribuir en la profesionalización de funcionarias y funcionarios y en la mejora de la labor jurisdiccional. La carrera judicial se encarga del fortalecimiento de conocimientos, habilidades y competencias, tanto de las distintas materias de derecho como de las específicas para la función jurisdiccional y las relacionadas con gestión administrativa y judicial. Específicamente, se busca el desarrollo de destrezas de argumentación y redacción para lograr que las y los integrantes del Poder Judicial emitan sentencias claras, sólidas y bien argumentadas. En este sentido, los requisitos previstos por la iniciativa resultan insuficientes para asegurar los conocimientos y competencias necesarias para desempeñar la función judicial.

**Argumento 2. Las escuelas e institutos judiciales no tienen capacidad para capacitar a todas las personas que resultarían electas para la función judicial.**

La sustitución inmediata de todas las personas juzgadoras federales y locales plantea riesgos relacionados con la formación y capacitación, lo que podría derivar en importantes rezagos en la impartición de justicia, así como en sentencias judiciales deficientes. Si bien



en México existe la Escuela Federal de Formación Judicial, así como institutos de capacitación judicial en las 32 entidades federativas, lo cierto es que estos centros no son suficientes para capacitar, al mismo tiempo, a la totalidad de personas que podrían ingresar a cargos jurisdiccionales. Esto se debe a distintos aspectos, entre los que se encuentra que la carrera judicial no es homologada en todo el país y está poco regulada, lo que también está relacionado con temas presupuestales.

Por otro lado, la propuesta de sustitución inmediata de todas las personas juzgadoras elimina un elemento esencial en la formación del personal jurisdiccional, relacionado con la socialización y el aprendizaje a partir de experiencias de otras personas juzgadoras y del estudio de sus casos. Como en cualquier rama, es fundamental compartir experiencias y aprender a través de la práctica, conocimientos que se transmiten de una persona a otra. Amalia Amaya Navarro<sup>18</sup> señala que la socialización judicial, es crucial ya que las virtudes se adquieren a través de la imitación y del hábito, entonces, una parte central de una educación orientada al desarrollo de virtudes judiciales debe consistir en la interacción entre personas y el estudio de casos decididos por jueces ejemplares. El voto popular y la sustitución de todas las personas juzgadoras en un mismo momento son propuestas que tornarían muy complicado continuar con este tipo de aprendizaje.

## **Evidencia empírica de los argumentos**

### **México**

En una investigación realizada por México Evalúa,<sup>19</sup> en la que se llevó a cabo una revisión normativa en los 32 poderes judiciales y cuatro estudios de caso conformados por los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, se encontró que la carrera judicial ha tenido un impacto positivo en la profesionalización de las funcionarias y los funcionarios judiciales, y que su consolidación es una pieza clave para el Estado de derecho. En el mismo estudio se identificaron tres niveles de impacto de la carrera judicial que demuestran lo señalado en el primer argumento.

---

<sup>18</sup> María Amalia Amaya Navarro, *Temas Selectos de Derecho Electoral 6. Virtudes judiciales y argumentación. Una aproximación a la ética jurídica* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011)

<sup>19</sup> México Evalúa, 20 recomendaciones para consolidar la carrera judicial (2021): 5-17.

Nivel institucional: brinda legitimidad a los poderes judiciales y contribuye a su eficiencia en la medida que los procesos de selección, promoción, evaluación, adscripción y permanencia se encuentran claramente establecidos y tienden a la profesionalización del personal que integra a la institución.

Nivel individual: brinda a los miembros del Poder Judicial garantías jurisdiccionales que les permiten tener certeza de que los mecanismos de selección y promoción, evaluación, adscripción, ratificación y permanencia se basan en criterios meritocráticos y no en decisiones arbitrarias. Por ende, la carrera judicial involucra también dos elementos importantes: la seguridad en el empleo y la movilidad, pues descansa en la idea de que existe la posibilidad de escalar puestos para llegar a lo más alto.

Nivel social: garantiza el derecho de acceso a la justicia porque permite a la población contar con juzgadoras independientes, con perfiles idóneos para el cargo, seleccionadas por mérito, bajo criterios transparentes y objetivos.

#### **1.2.2.4 La elección popular afectará el acceso a la justicia y la seguridad jurídica de forma inmediata**

##### **Propuesta de reforma**

La iniciativa propone que todas las personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación concluirán su encargo el día en que tomen protesta las personas elegidas a través del proceso electoral extraordinario. Así lo establecen los artículos transitorios segundo y séptimo de la propuesta.

Asimismo, establece, en los artículos 116, inciso III, y 122, apartado A, inciso IV, que la implementación de la reforma en el ámbito local se realizará conforme a las mismas bases que el Poder Judicial de la Federación. Señala que las modalidades de la elección y la duración del encargo de las personas juzgadoras de los poderes judiciales locales quedarán a cargo de los estados en sus constituciones y sus leyes.

##### **Problemas identificados**

**Argumento 1. La elección popular de personas juzgadoras interrumpirá de manera inmediata y grave todos los procesos penales orales del país.**

El abrupto cambio de toda la judicatura federal interrumpirá inmediatamente todos los procesos penales federales activos en el país, lo cual probablemente implicará la pérdida de pruebas relevantes y afectará de forma irreparable los derechos de las partes. De un día para otro habrá nuevos juzgadores penales a cargo de procesos penales ya iniciados; las nuevas personas juzgadoras deberán conducir audiencias orales, sin experiencia previa, e interactuar con fiscales y abogados y abogadas defensoras en casos que no conocerán. Esto se replicará posteriormente en los poderes judiciales locales de las entidades federativas.

En este sentido, la reforma afectará el principio de continuidad, previsto en la Constitución, que ordena que el procedimiento se desarrolle sin interrupciones. También vulnerará el principio de inmediación, igualmente previsto en la Constitución, que ordena que el juzgador esté presente en todas las audiencias y que sea la misma persona juzgadora quien atienda todos los actos procesales de una misma etapa. Así, por ejemplo, la jueza o juez de control que resuelve sobre el control de la detención de una persona, como primer acto dentro de la etapa inicial, debe ser la misma que resuelva sobre el último acto de esta etapa.<sup>20</sup>

En este sentido, la SCJN ha establecido que el cambio de un juez o jueza dentro de una misma etapa procesal vulnera el principio de inmediación y por tanto conlleva la reposición del procedimiento. Por ello, la sustitución de juzgadores penales puede derivar en el reinicio de los procesos y consecuentemente en un retraso severo en su conclusión. Además, esta reposición puede implicar que ciertas pruebas pierdan calidad o validez con el paso del tiempo, lo que a su vez podría llevar a que la sentencia que se dicte en el juicio oral no cuente con la información suficiente y adecuada para resolver el caso.

**Argumento 2. La elección popular de juezas y jueces afectará gravemente la continuidad de los procesos judiciales activos.**

---

<sup>20</sup> Entre la realización de ciertos actos del proceso penal pueden válidamente transcurrir varios meses. Por ejemplo, el periodo para la investigación complementaria implica una separación de hasta 6 meses entre el momento de su autorización y el momento en que el juez o jueza de control podría dictar un sobreseimiento, si así se requiriera, o la Fiscalía pueda presentar su acusación.

Las nuevas personas juzgadoras necesitarán tiempo para conocer los detalles de los casos que ya se encuentran en trámite y desarrollar capacidades técnicas para la adecuada gestión del despacho judicial. Las aptitudes de gestión judicial actualmente se adquieren gracias a la capacitación recibida por la Escuela Federal de Formación Judicial, mediante los concursos de oposición y la propia carrera judicial.<sup>21</sup> En este sentido, adquirir las capacidades técnicas y administrativas para ser juzgador requiere tiempo.

Cabe destacar que cada una de las más de 1,600 personas juzgadoras federales resuelve, en promedio, 14 casos semanales. En este sentido, es muy probable que la falta de competencias técnicas de las nuevas personas juzgadoras y la necesidad de capacitarse implicará retrasos en la solución de los casos que ya se encuentren en trámite (cerca de un millón y medio de litigios en el país).<sup>22</sup> Al respecto, aunque la reforma plantee la obligación de resolver los asuntos en un máximo de seis meses, cumplirla sería inviable si la judicatura no tiene los conocimientos suficientes para hacerlo, lo que llevaría a un importante rezago en la impartición de justicia o a la necesidad de que el nuevo Tribunal de Disciplina Judicial sancione a las juzgadoras y juzgadores electos por su falta de experiencia.

Por otra parte, en 2021 hubo un importante cambio en el sistema de jurisprudencia mexicano y se transitó a un sistema de precedentes que incluye miles de criterios obligatorios, que actualmente sólo son conocidos y comprendidos correctamente por las personas que cuentan con experiencia en la función judicial. Personas sin un conocimiento amplio de la jurisprudencia obligatoria emitida por la Suprema Corte y los plenos regionales requerirán un largo tiempo para familiarizarse con ellos, en cualquier materia jurídica. Las personas juzgadoras electas popularmente difícilmente contarán con este conocimiento, por lo que sus decisiones podrían fácilmente apartarse de criterios vinculantes, afectando los derechos de las partes en los procesos, la seguridad jurídica y violando directamente el artículo 94 constitucional. En este escenario, no habrá certeza sobre las reglas que aplicarán los nuevos tribunales.

---

<sup>21</sup> Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/HRC/146, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, párr. 19.

<sup>22</sup> Consejo Consultivo de Jueces Europeos, Recomendación n° R (94) 12 Sobre la independencia, la eficacia y el papel de los jueces y la pertinencia de las normas que establece y de las demás normas internacionales para los problemas existentes en estos ámbitos, principio III 1, 2001

La cuestión se agrava si se toma en consideración la importancia del conocimiento para interpretar y aplicar las normas internacionales de derechos humanos contenidas en tratados, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros instrumentos vinculantes. Este problema se replicará posteriormente en los poderes judiciales locales de todas las entidades federativas.

### **Evidencia empírica de los argumentos**

De acuerdo con los datos más recientes, durante 2022 el Poder Judicial de la Federación tramitó 1,214,806 asuntos, de un total de 1,256,077 que fueron sometidos a su conocimiento.<sup>23</sup> En contraste con el año anterior, hubo un aumento de 23.6 % en el número de casos resueltos y de 17.7% en las peticiones presentadas. En lo relativo al número de personas juzgadoras, para finales de 2022 el PJJ contaba con 910 magistrados y magistradas y 737 jueces y juezas federales. Lo anterior significa que, en promedio, cada juzgador resolvió 762 asuntos a lo largo de dicho año. En el ámbito estatal, en 2022 ingresaron 2,154,768 asuntos a los poderes judiciales estatales. Estos casos se distribuyeron entre 627 magistrados y magistradas y 4,398 jueces y juezas locales. En promedio, cada juzgador local resolvió 428 casos durante el año. En resumen, la sustitución inmediata de juzgadores federales y locales pondrá en riesgo la continuidad y conclusión de alrededor de 3,000,000 de casos que son judicializados anualmente en México.

---

<sup>23</sup> INEGI, Censo de Estadística Judicial 2023.

## 1.2.3 Problemas asociados con el proceso de elección de personas juzgadoras

### 1.2.3.1 Destitución injustificada de jueces y juezas federales y estatales

#### Propuesta de reforma

El artículo segundo transitorio de la iniciativa establece que ministros y ministras, magistrados y magistradas de circuito, jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y consejeros y consejeras de la Judicatura concluirán su encargo en la fecha que tomen protesta las personas que emanen de la elección extraordinaria.

#### Problemas identificados

**Argumento 1. La destitución sin causa justificada de todas las personas juzgadoras federales actualmente activas viola obligaciones internacionales del Estado mexicano.**

La propuesta de remover en un solo momento a toda la judicatura federal sin basarse en razones justificadas e individualizadas vulnera flagrantemente el estándar fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este tribunal internacional ha insistido en que la decisión de destituir a personas juzgadoras de su cargo debe basarse en los supuestos permitidos para ello, como pueden ser haber cumplido el plazo para ejercer el cargo o periodo de función, cumplir la edad de jubilación, haberse demostrado que cometió faltas disciplinarias graves o que fue incompetente al realizar su función.<sup>24</sup> Además, ha dicho que la estabilidad laboral conlleva la garantía de que, en caso de despido o cese arbitrario, éste se realice por causas justificadas y que el trabajador pueda recurrir la decisión ante las autoridades pertinentes.

<sup>24</sup> Véase Corte CIDH, Caso “*Quintana Coello y otros*” vs. Ecuador (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 23 de agosto de 2013, Serie C No. 266

Por lo anterior, es probable que las destituciones arbitrarias deriven en acciones legales de las juzgadoras y juzgadores afectados. La remoción de toda la judicatura mexicana plantea el despido de casi 1,700 juzgadores federales (magistrados y magistradas y jueces y juezas) y más de 5,000 juzgadores estatales (magistrados y magistradas y jueces y juezas). Esto podría llevar, en primer lugar, a un escenario de alta presión para el sistema de justicia, pues existe la posibilidad de que alrededor de 6,700 personas presenten demandas laborales. La sustitución también plantea una complicada situación económica para el otorgamiento de las pensiones o indemnizaciones correspondientes, según corresponda. En segundo lugar, es probable que muchos de casos se presenten ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, lo que podría derivar en sentencias condenatorias contra el Estado mexicano.

### 1.2.3.2 Costos de la elección popular de la judicatura

#### **Propuesta de reforma**

La iniciativa propone la elección vía voto popular de ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y magistradas de circuito, jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas locales, jueces y juezas locales, magistrados y magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial y magistrados y magistradas del Tribunal Electoral. Al respecto, se propone modificar los artículos 94, 95, 96, 97, 99, 100, 116 y 122 de la CPEUM.

El sexto transitorio propone que durante el periodo de transición para que las magistradas y los magistrados del Tribunal de Disciplina tomen protesta, el Consejo de la Judicatura Federal implementará un plan de trabajo para la transferencia de los recursos materiales, humanos, financieros y presupuestales al Tribunal de Disciplina Judicial en lo que respecta a las funciones de disciplina de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, y al órgano de administración judicial en lo que corresponde a sus funciones administrativas, de carrera judicial y de control interno.

**Problemas identificados****Argumento 1. La realización del proceso electoral para elegir juzgadoras y juzgadores representará un altísimo e innecesario costo para el erario.**

De acuerdo con la organización civil Laboratorio Electoral “[l]as autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, a nivel federal y local, reciben la cantidad de \$41,170,580,855. Si a esto se le suma lo destinado para el financiamiento de los partidos políticos en el ámbito nacional y en las entidades federativas, que equivale a \$19,280,771,076.74, el presupuesto electoral para 2024 es de \$60,451,351.931”. En el proceso electoral de 2024 se disputaron poco más de 19,000 puestos de elección popular. Un cálculo preliminar, a partir del posible número de juzgadores a elegir, permite estimar que el proceso de elección judicial representaría un costo de alrededor de \$22,000,000. Esta cifra equivale aproximadamente a 2% del gasto de inversión, integrado por i) inversión física presupuestaria, ii) subsidios para el sector social y para todas las entidades federativas y municipios y iii) inversión financiera.

Se trata de una afectación presupuestaria innecesaria, en tanto existen mecanismos más efectivos, objetivos y razonables para la selección de personas juzgadoras que, como ya se explicó, garantizan su independencia e imparcialidad y permiten destinar estos recursos a acciones de mejora sustantiva de la función judicial u otras áreas estratégicas del Estado.

**Argumento 2. La remoción de las personas juzgadoras actuales puede derivar en altos costos asociados a conflictos legales y el pago de indemnizaciones y derechos adquiridos.**

La propuesta de destituir a todas las juzgadoras y juzgadores (alrededor de 6,700 personas) en un mismo momento genera un alto riesgo de que presenten demandas en materia laboral o litigios en el ámbito internacional, lo que implicaría un importante costo para indemnizarles por la afectación a sus garantías de inamovilidad en el cargo y a sus derechos laborales adquiridos. Por otro lado, existe el riesgo de que el personal sindicalizado de juzgados y tribunales sufra despidos injustificados. Es probable que el personal judicial de apoyo (secretarios, actuarios y oficiales judiciales, entre otros) no sea evaluado por las nuevas personas juzgadores conforme a la calidad de su trabajo,



sino conforme a su afinidad ideológica, a su utilidad para conseguir objetivos personales o de grupo o a otros criterios políticos. En el Poder Judicial de la Federación laboran alrededor 50,000 personas y un despido masivo representaría una cantidad inusitada de demandas laborales y una compleja operación financiera para el pago inmediato —al que tienen derecho— de sus seguros de separación y otras prestaciones derivadas de la violación de derechos laborales.

### **1.2.3.3 El proceso de selección de candidatos no garantiza que las personas elegidas sean idóneas para desempeñar la función judicial**

#### **Propuesta de reforma**

La iniciativa propone la elección vía voto popular de ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y magistradas de circuito, jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas locales, jueces y juezas locales, magistrados y magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial y magistrados y magistradas del Tribunal Electoral.

El artículo 96 establece elección directa y secreta el primer domingo de junio. En el caso de ministros y ministras el Poder Ejecutivo postulará a 10 personas, el Congreso Federal a 10 personas y el Poder Judicial a 10 personas. En el caso de magistrados y magistradas y jueces y juezas federales, cada poder postulará a dos personas por circuito judicial.

En específico, en la exposición de motivos se plantea que la selección de personas juzgadoras “debe considerar, además, sus capacidades, su solidez ética y moral, su sensibilidad y cercanía con las problemáticas y preocupaciones de la sociedad”.

#### **Problemas identificados**

**Argumento 1. El método de designación de candidatos y candidatas a cargos judiciales propicia cercanía de las personas candidatas a autoridades políticas, partidos políticos o cúpulas judiciales.**

La carrera judicial contempla una serie de reglas preestablecidas que fijan el ingreso, permanencia y promoción para personas con funciones judiciales. La estabilidad de la carrera judicial propicia que las y los integrantes de los poderes judiciales no estén vinculados con asociaciones, partidos o autoridades políticas para asegurar oportunidades laborales o de desarrollo profesional. Su promoción en la carrera judicial depende, principalmente, de su capacidad para aprobar exámenes y cursos.

El sistema propuesto por la iniciativa establece que cada uno de los poderes proponga un tercio de las personas candidatas para cada cargo, lo que implica que al menos las personas propuestas por los poderes Ejecutivo y Legislativo (dos tercios de cada grupo de candidaturas) requieran cierta vinculación partidista o política para ser postuladas. Probablemente esto incidirá en el perfil de las personas postuladas, ya que sus posibilidades de ser consideradas incrementarán con su cercanía a estas autoridades políticas. Aun en el caso de las personas propuestas por el Poder Judicial, es probable que sus conocimientos y competencias técnicas sean secundarias y su postulación dependa de su cercanía con las cúpulas judiciales. Esto será un impedimento significativo para que perfiles de abogados y abogadas competentes y virtuosos, pero que carezcan de habilidades políticas, accedan a las postulaciones. En última instancia, estas condiciones propiciarán la llegada de perfiles políticos/partidistas a los cargos judiciales e inhibirán la postulación de perfiles técnicos y sin protagonismo político.

**Argumento 2. La probable cercanía a autoridades políticas, partidos políticos o cúpulas judiciales de las personas candidatas a cargos judiciales afectará la percepción de su imparcialidad.**

La legitimidad de los poderes judiciales depende, en gran medida, de que sean percibidos como instituciones imparciales que construyen sus decisiones sobre razones públicas y no sobre preferencias o afinidades personales —políticas, religiosas o de cualquier otro tipo—. Esto se justifica porque las personas juzgadoras toman decisiones vinculadas con los valores y bienes más importantes de todas las personas, como su vida, su familia, su propiedad y sus libertades.

En este sentido, la imparcialidad de los tribunales debe ser tanto real como aparente. La muy probable cercanía de las personas postuladas con el Poder Ejecutivo y Congreso (por tanto, con ciertos partidos políticos) mermará esta percepción de imparcialidad entre el público en general y podrá generar suspicacias sobre su capacidad para decidir con base en los hechos y el derecho. Al respecto, es importante retomar el caso de Bolivia, donde los jueces electos ganaron popularidad entre los simpatizantes del gobierno, pero perdieron credibilidad entre la población en general.<sup>25</sup>

### **Evidencia empírica de los argumentos**

#### **Bolivia**

En el caso de Bolivia, durante las primeras elecciones realizadas en 2011, las Comisiones Mixtas de la Asamblea Legislativa Plurinacional (Poder Legislativo), encargadas de evaluar los perfiles de las personas para verificar que cumplieran con los requisitos exigidos por la ley, no utilizaron una metodología de trabajo homogénea, lo que provocó errores en la verificación de requisitos y, en última instancia, que quienes resultaran postulados no fueran los perfiles idóneos.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Driscoll, Michael J. Nelson, "Judicial Selection and the Democratization of Justice: Lessons from the Bolivian Judicial Elections.", 115-148

<sup>26</sup> OEA, C-052/12, Informe Verbal del Jefe de Misión Presidente Martín Torrijos, Misión de Observación Electoral en Bolivia, Washington DC, 10 de Noviembre de 2011.

### 1.2.3.4 El proceso de selección de personas candidatas para la reelección compromete la imparcialidad durante el desempeño de su cargo

#### **Propuesta de reforma**

La iniciativa propone que los magistrados y magistradas y jueces y juezas duren en el cargo nueve años y que puedan ser reelectos “cada” que concluya su periodo sin mayores detalles sobre las reglas para la reelección. Esta propuesta se encuentra en el artículo 96.

#### **Problemas identificados**

**Argumento 1. La iniciativa no define el número de reelecciones posibles, lo cual genera incertidumbre para las personas juzgadoras respecto de su futuro laboral.**

La iniciativa no establece el número posible de reelecciones y se limita a mencionar que son elegibles “cada que concluya su periodo”. Esto generará incertidumbre para las mismas personas juzgadoras respecto de su futuro laboral. Al respecto, como se ha insistido, la estabilidad en el cargo posibilita que las personas juzgadoras pueden tomar decisiones correctas y apegadas a derecho, aunque puedan resultar impopulares o contrarias a intereses de grupos políticos, económicos y sociales.

**Argumento 2. La iniciativa no define el proceso de postulación para la reelección lo cual propicia cercanía durante el cargo con las personas o grupos que les postularon.**

La iniciativa no especifica si los juzgadores en el cargo se consideran para reelección automática o deben ser postulados, por las autoridades facultadas, nuevamente para optar por la reelección. En el segundo escenario, la permanencia en el cargo de las personas juzgadoras electas estaría sujeta, ni siquiera a la votación de los ciudadanos, sino a la opinión de las autoridades que las postularon en primer lugar. Esto probablemente comprometerá el sentido de sus decisiones, sobre todo en casos de interés directo del Ejecutivo, Congreso o los mismos Poderes Judiciales en perjuicio de la calidad de la

decisión. Además, es probable que los juzgadoras hagan uso de los recursos humanos e institucionales de los órganos jurisdiccionales para promover su reelección.

### **Evidencia empírica de los argumentos**

#### **Suiza**

En el caso de Suiza —uno de los ejemplos mencionados en la iniciativa, donde los jueces son elegidos por el Parlamento y sólo una minoría por la ciudadanía— se han registrado casos de personas juzgadoras inicialmente propuestas por partidos políticos que no fueron apoyadas en su reelección debido al sentido de sus decisiones, sin que éstas fueran ilegales o equivocadas. Por ejemplo, el juez Yves Donzallaz, quien tomó una decisión progresiva en materia de migración que no le agradó al partido que lo postuló.<sup>27</sup>

En la misma Suiza, resultado de estos problemas, se ha presentado una iniciativa para que una Comisión Experta proponga jueces con base en sus conocimientos y aptitudes,<sup>28</sup> y un informe reciente del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) ha determinado que el actual sistema de elección en Suiza no garantiza calidad y eficacia en sus decisiones judiciales.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Theodora Peter, “La independencia de la justicia en tela de juicio”, Swiss Community, publicado el 30 de septiembre de 2021, consultado el 14 de junio de 2024 <https://www.swisscommunity.org/es/news-medios/panorama-suizo/articulo/la-independencia-de-la-justicia-en-tela-de-juicio>

<sup>28</sup> Justiz Initiative, “La Iniciativa de Justicia trae justicia”, consultado el 14 de junio de 2024 <https://www.justiz-initiative.ch/startseite.html>

<sup>29</sup> Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, “Cuarta Ronda de Evaluación del Segundo Informe de Cumplimiento sobre Prevención de la Corrupción respecto de los Miembros del Parlamento, Jueces y Fiscales” (Apéndice al Segundo Informe de cumplimiento adoptado por GRECO en la 92 Reunión Plenaria 2 de diciembre de 2022), consultado el 14 de junio de 2024 <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680ab2e3a>

### 1.2.3.5 La elección popular de personas juzgadoras puede colocar en una situación de vulnerabilidad a las personas candidatas a ocupar los puestos

#### **Propuesta de reforma**

La iniciativa propone la elección vía voto popular de ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y magistradas de circuito, jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas locales, jueces y juezas locales, magistrados y magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial y magistrados y magistradas del Tribunal Electoral.

En el artículo 96 se propone un lapso legal de campaña para las personas candidatas a ocupar los puestos de ministra o ministro, magistrada o magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral y magistrada o magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, que tendrán derecho de tiempo en radio y televisión, así como de participar en foros de debate organizados por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas.

Señala que 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. Así como tampoco los partidos políticos podrán realizar actos de proselitismo.

#### **Problemas identificados**

**Argumento 1. Las condiciones de seguridad actuales en el país representan una amenaza para la integridad de las personas candidatas a cargos judiciales.**

Desde 2013 la Relatoría de la ONU expresó su preocupación por la posible intromisión del crimen organizado en las instituciones de justicia a través de corrupción y amenazas a servidores públicos. Ante tales hechos los Consejos de la Judicatura, tanto federales

como estatales, han implementado medidas especiales de seguridad para proteger las condiciones de las personas juzgadas.<sup>30</sup>

La propuesta de designación de personas juzgadas a través de elecciones puede colocarles en una situación de vulnerabilidad. Al igual que las y los candidatos de partidos políticos, los candidatos a ocupar cargos jurisdiccionales correrán un riesgo, sin garantías o medidas especiales de seguridad y protección, de que durante las campañas sufran agresiones, como amenazas, intimidaciones, hostigamiento, e incluso homicidio.

### **Evidencia empírica del argumento**

#### **México**

La violencia asociada a las campañas política ha escalado por la presencia de organizaciones criminal. Los periodos electorales de 2018, 2021 y 2024 se registraron como los más violentos del país, pues según el monitoreo de violencia político-criminal “Votar Entre Balas” fueron asesinados 73 candidatos en total y 875 funcionarios y familiares sufrieron ataques directos;<sup>31</sup> 2023 fue el año más violento desde 2018, al registrar un total de 574 agresiones del crimen organizado en contra de personas vinculadas a la política y servidores públicos de los gobiernos federal, estatal y municipal. Los estados con más agresiones fueron Guerrero, con 91; Guanajuato, con 64; Zacatecas, con 43; Veracruz, con 42, y Michoacán y Chiapas, con 38 cada uno.

El fenómeno de violencia e inseguridad ha influido en la participación electoral de los mexicanos.<sup>32</sup> Por ejemplo, en el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, la participación electoral bajó de 54 a 21% porque el regidor sufrió un ataque por el crimen organizado en 2018. Otro caso fue en Apaseo el Grande, Guanajuato, que tuvo una caída de 50 a 39% de participación electoral por el homicidio del candidato a regidor y

<sup>30</sup> Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/HRC/17/30/Add.3, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Misión a México, 18 de abril de 2011, párr. 51-53.

<sup>31</sup> Data Cívica, “Periodo electoral 2023-2024 cerró con 34 asesinatos y otras 95 agresiones a candidaturas”, publicado el 10 de junio de 2024, consultado el 18 de junio de 2024, [Comunicado: Periodo electoral 2023-2024 cerró con 34 asesinatos y otras 95 agresiones a candidaturas \(datacivica.org\)](https://datacivica.org/)

<sup>32</sup> José Carlos Hernández-Gutiérrez, Fátima Recuero-López, “Violencia, inseguridad y participación electoral en México”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm 185 (2024): 79-96. doi: 10.54771/cis/reis.185.79-96

dos militantes de partidos en 2021.<sup>33</sup> La violencia que ha generado el crimen organizado ha permeado en las candidaturas de los partidos políticos, pues las candidatas y los candidatos han preferido dejar de hacer campañas por su seguridad y la de sus familiares. En total, la violencia provocó la renuncia de más de 1,000 candidatos.<sup>34</sup> No hay razones para suponer que candidatos y candidatas a cargos judiciales estarían exentos de esas dinámicas.

### **1.2.3.6 La elección popular representa riesgos en términos de influencia indebida de intereses privados y organizaciones del crimen organizado en el proceso de elección**

#### **Propuesta de reforma**

La iniciativa propone la elección vía voto popular de ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y magistradas de circuito, jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas locales, jueces y juezas locales, magistrados y magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial y magistrados y magistradas del Tribunal Electoral.

En el artículo 96 se propone un lapso legal de campaña para las personas candidatas a ocupar los puestos de ministra o ministro, magistrada o magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral y magistrada o magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, que tendrán derecho de tiempo en radio y televisión, así como de participar en foros de debate organizados por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas.

<sup>33</sup> Data Cívica “Por cada agresión a candidatos baja 1.3% la asistencia a votar, revela Votar Entre Balas”, publicado el 16 de febrero 2024, consultado el 18 de junio de 2024, [Comunicado Por cada agresión a candidatos baja 1.3 por ciento la asistencia a votar Votar EntreBalas.pdf \(datacivica.org\)](#).

<sup>34</sup> Revista Proceso “Violencia obligó a renunciar a más de mil candidatos durante la campaña: Laboratorio Electoral”, publicado el 31 de mayo 2024, consultado el 19 de junio de 2024, [Violencia obligó a renunciar a más de mil candidatos durante la campaña: Laboratorio Electoral - Proceso](#).



Señala que 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. Tampoco los partidos políticos podrán realizar actos de proselitismo.

### **Problemas identificados**

#### **Argumento 1. Intereses privados o criminales pueden ejercer influencia indebida en los procesos de elección de personas juzgadas.**

La elección por voto popular de las personas encargadas de la impartición de justicia genera un riesgo de cooptación de órganos jurisdiccionales por intereses privados, como grandes grupos empresariales o organizaciones criminales. Aunque la iniciativa prevé mecanismos de control para evitar la infiltración e influencia de otros actores en los procesos electorales, la experiencia mexicana muestra que no han sido tan eficaces como para evitar que otras personas influyan o se involucren en los procesos para favorecer sus intereses. Los mecanismos previstos por la iniciativa no blindan los procesos electorales ante tal posibilidad.

La propuesta de reforma al Poder Judicial establece como encargado de organizar y vigilar el proceso de elección al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas; sin embargo, como lo muestra la experiencia mexicana, es muy difícil asegurar que las personas candidatas y partidos políticos no realicen actos de proselitismo o reciban financiamiento ilegal, sobre todo en entornos locales controlados en buena medida por organizaciones del crimen organizado.

### **1.2.3.7 La elección popular de los integrantes de tribunales altamente especializados (electorales, plenos regionales y telecomunicaciones, entre otros) compromete su capacidad para resolver conflictos de forma eficaz e imparcial**

#### **Propuesta de reforma**

La iniciativa propone la elección vía voto popular de ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y magistradas de circuito, jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas locales, jueces y juezas locales, magistrados y magistradas del Tribunal de Disciplina Judicial y magistrados y magistradas del Tribunal Electoral.

En diversos artículos (95, 97, 99) se fijan como criterios para acceder a la elección judicial ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de derechos, con 35 años cumplidos para ministros y ministras, magistrados y magistradas, y 30 años cumplidos para ser jueces y juezas; tener un título de licenciatura en Derecho con antigüedad de cinco años, práctica profesional de cinco o diez años, buena reputación, sin condena penal, con residencia de al menos uno o dos años en el país y sin haber sido titular de una serie de dependencias o cargos estatales.

En la exposición de motivos se señala que, además de dichos requisitos, para la selección de personas juzgadoras se deben tomar en consideración las capacidades, solidez ética y moral, sensibilidad y cercanía con los problemas y preocupaciones de la sociedad.

### **Problemas identificados**

**Argumento 1. La falta de especialización técnica de las personas que integren tribunales en materias concretas impedirá que los asuntos se resuelvan de forma eficaz.**

Los problemas identificados en los apartados anteriores respecto de la elección popular de personas juzgadoras son igualmente aplicables para las y los integrantes del Tribunal Electoral, de los plenos regionales de circuito y de tribunales especializados en materias específicas; sin embargo, es importante resaltar una dimensión particular de esta jurisdicción especializada.

Actualmente en México existen varios tribunales que son altamente especializados, ya sea por tratarse de materias enfocadas en temas muy técnicos o por resolver controversias cuyo procedimiento sea particular y distinto a los demás. Al enfrentarse a estos escenarios, resulta evidente que los conocimientos, habilidades, experiencia y solvencia técnica con la que deben contar las personas juzgadoras encargadas de dirimir estos conflictos debe

ser mayor. La imparcialidad e independencia en su actuar también deben ser reforzadas para lidiar con los intereses que intervienen en este tipo de conflictos y cumplir con estándares que garanticen el funcionamiento de un estado democrático.

El Tribunal Electoral está encargado de dirimir controversias jurídicas que tienen una naturaleza eminentemente política. Por su parte, los plenos regionales, que están especializados por materia, tienen como una de sus principales funciones resolver contradicciones de criterios entre los tribunales colegiados de circuito de la misma región. Por lo que respecta a los juzgados y tribunales especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, éstos fueron creados para dar mayor certeza a los agentes económicos al aplicar de manera más eficaz y técnicamente informada los complejos marcos normativos que regulan las actividades de telecomunicaciones y competencia económica, con el objetivo de evitar criterios contradictorios que complican la aplicación de la ley y generan incertidumbre jurídica.<sup>35</sup>

Respecto al Tribunal Electoral, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), en su Opinión sobre el proyecto de enmiendas constitucionales sobre el sistema electoral dirigida a México,<sup>36</sup> señaló que el procedimiento de elección por voto popular propuesto es inusual y crea riesgos para su condición de organismo imparcial. Para dicha Comisión, la composición de los tribunales electorales no debe basarse en preferencias y elecciones políticas, sino principalmente en criterios profesionales. Esto, ya que la voluntad de las y los votantes es política. Asimismo, argumentó que, incluso si la nominación de personas candidatas requiriera de una cierta evaluación de su experiencia, el voto directo podría llevar fácilmente a una situación en la que las y los integrantes estén orientados políticamente.

Por otra parte, en el *Informe sobre la resolución de conflictos electorales*, la misma Comisión sostuvo que “En materia electoral, al igual que en otros ámbitos, el poder judicial, incluida una jurisdicción electoral especializada, debe representar una garantía de

---

<sup>35</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

<sup>36</sup> Comisión de Venecia, Opinión No. 1087/2022 sobre el proyecto de enmiendas constitucionales sobre el sistema electoral, 24 de octubre de 2022, párrafos 38- 45.

imparcialidad de todo el proceso, y por ello debe ofrecer suficientes garantías de independencia”.<sup>37</sup>

Respecto a los tribunales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Senado de la República<sup>38</sup> señalaron que la especialización de estos órganos jurisdiccionales puede aportar al menos tres ventajas: i) mayor eficiencia, a través de procedimientos, personal y personas juzgadoras especializadas, ii) mayor uniformidad, como resultado de tratar con una jurisdicción exclusiva sobre un área del derecho en particular, y iii) decisiones de calidad, debido a una mayor pericia y experiencia en la correcta aplicación de la ley a los hechos.

La misma organización señaló que cada vez se requiere de manera más frecuente que las autoridades de competencia que proporcionen sustento económico para los argumentos presentados en el contexto del derecho de la competencia, así como que utilicen métodos económicos que ayuden a clarificar las hipótesis en litigio y que presenten evidencia que contribuya a probarlas.<sup>39</sup> Por ello, resulta indispensable que las personas que integren dichos tribunales cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para resolver los asuntos que se les presentan.

La sustitución del total de las personas juzgadoras especializadas en estas materias pone en riesgo la resolución oportuna y técnicamente correcta de los casos que se encuentren en trámite ante estos órganos en el momento en que ocurra.

---

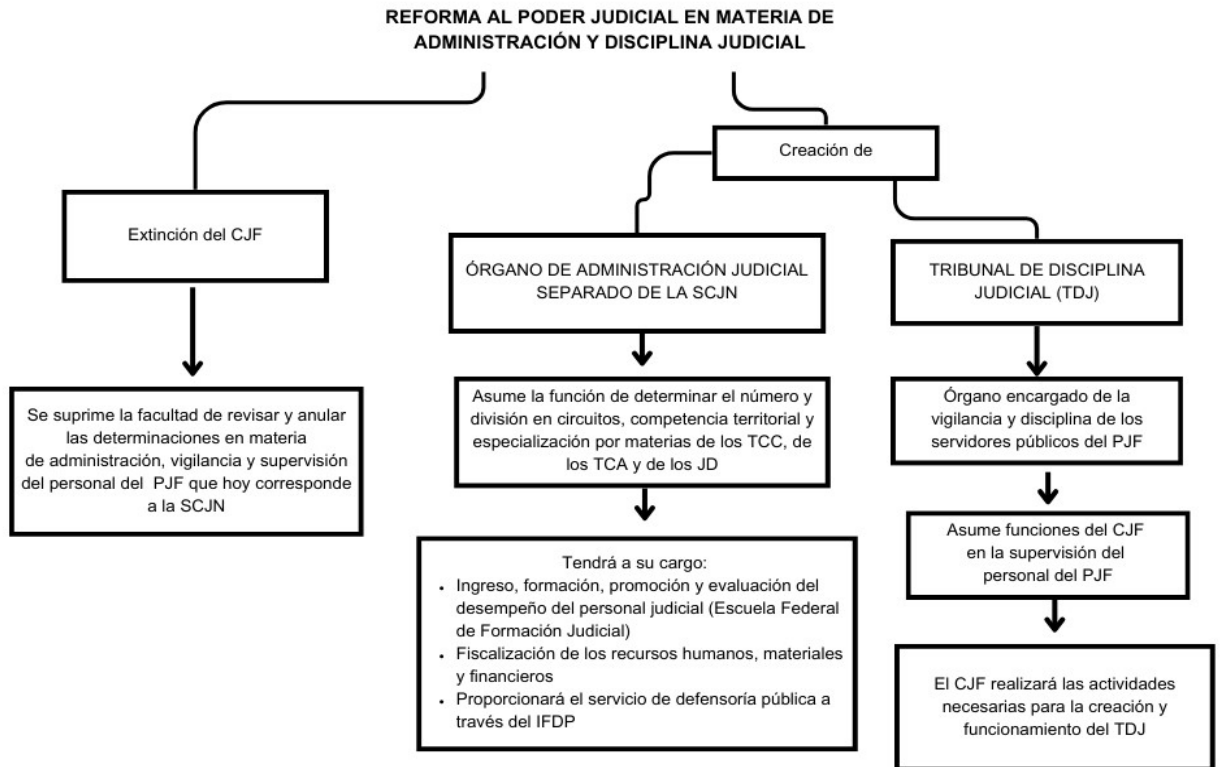
<sup>37</sup> Comisión de Venecia, Opinión No. 913/2018, Informe sobre la resolución de conflictos electorales, párrafo 46.

<sup>38</sup> OCDE (2016), *La resolución de asuntos de competencia por órganos de jurisdicción especializada y general: Balance de experiencias internacionales*, 13.

<sup>39</sup> *Idem*, 73.

# 2

## **Administración y disciplina en el Poder Judicial**



## **2.1. Administración judicial**

### **2.1.1 Órgano de Administración Judicial**

El objetivo específico de la reforma en materia de administración judicial es garantizar su autonomía, independencia y especialidad técnica. Esto se lograría mediante la desvinculación de las tareas propiamente jurisdiccionales de las administrativas. La propuesta entiende por tareas de índole administrativo el nombramiento y formación de jueces, la creación de nuevos órganos jurisdiccionales y el manejo del presupuesto del Poder Judicial.

La reforma propone, entonces, cambiar al Consejo de la Judicatura Federal (CJF) por un órgano de administración judicial independiente (OAJ) que tenga autonomía técnica, de gestión y que pueda emitir resoluciones de manera independiente y separada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La propuesta enfatiza que la finalidad es modernizar al Poder Judicial para que pueda suplir las necesidades del país y esté legitimado democráticamente para hacer valer sus decisiones, pero la legitimación democrática del nuevo OAJ sería indirecta, esto es, sus miembros no serían elegidos por voto popular; más adelante se abordará este punto.

El proyecto hace énfasis en la preocupación que genera que, en la actualidad, las decisiones del CJF sean inatacables. El texto recuerda que, en su visita a México en 2010, la relatora de las Naciones Unidas para la independencia judicial recomendó que las decisiones administrativas que tengan impacto en la designación de jueces y magistrados puedan ser revisadas por otra entidad independiente; también afirmó, como lo señala el proyecto de reforma, que todas las entidades estatales mexicanas deberían contar con un Consejo de la Judicatura (CJ) independiente y autónomo, que actúe en coordinación con el CJ nacional.

Entonces, derivado de lo anterior, el texto retoma los fines iniciales de la reforma y los precisa en materia de administración judicial. Resalta que la integración del OAJ pretende estar legitimada democráticamente, lograr equilibrio y colaboración entre

los poderes públicos mediante una actuación independiente y autónoma, libre de presiones internas y externas. Propone, en consecuencia, la modificación del segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el sentido de que la administración del Poder Judicial de la Federación estará a cargo del OAJ.

En relación con el artículo 100 constitucional, precisa que el OAJ deberá contar con las garantías de independencia técnica y de gestión. También, será el encargado de la administración del Poder Judicial, de la carrera judicial y del control interno de ese mismo poder en lo relativo a número, división, circuitos competencia territorial, por materias. Igualmente, en el marco de la administración de la carrera judicial, se encargará del ingreso, permanencia, ascenso y separación de funcionarios judiciales —salvo jueces y magistrados—, de la formación, promoción y evaluación de desempeño de estos empleados, del control interno de la gestión de recursos humanos, materiales y financieros.

El OAJ estará integrado por cinco personas, dos menos que las que componen en la actualidad el CJF. Estos funcionarios estarán en sus cargos por hasta seis años improrrogables y serán elegidos así: uno por el presidente de la república, uno por el Senado (mediate votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes) y tres por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos. Las decisiones serán definitivas e inatacables, por lo tanto, no procede ningún recurso contra éstas.

Los requisitos para integrar la OAJ son ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; tener 35 años cumplidos al momento de la posesión del cargo; tener experiencia de 10 años en actividades relacionadas y haber recibido el título de licenciatura en Derecho, Economía, Administración, Contabilidad u otra profesión análoga al menos 5 años antes. Excluye de la posibilidad de postularse para a las personas que hayan sido inhabilitadas o condenadas por delitos dolosos. La propuesta de reforma del artículo 116 constitucional plantea la creación de este órgano de administración, tanto en el ámbito estatal como en la Ciudad de México.



La remoción de estos funcionarios se hará de acuerdo con el título IV de la CPEUM, sobre las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado. Si, por cualquier razón, hay que suplir a alguno de los integrantes del órgano de administración, lo hará la autoridad que lo nominó y durará en el cargo el tiempo que restaba de designación a la persona que fue suplida.

El OAJ tendrá la facultad de formular acuerdos generales para el ejercicio de sus funciones; sólo atenderá la solicitud del Tribunal de Disciplina Judicial para dictar ese tipo de acuerdos o ejecutar resoluciones para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial. Esta entidad conservaría la potestad que tenía el CJF de concentrar en varios tribunales la investigación de casos de graves violaciones de derechos humanos. La reforma señala que, de preferencia, esa petición de concentración debe ser formulada por el Pleno de la SCJN. En la estructura del Órgano de Administración quedan incorporadas tanto la Escuela de Formación Judicial como el Instituto de la Defensoría Pública.

En relación con el presupuesto del Poder Judicial, el OAJ será el encargado de su formulación, sin exceptuar a ningún tribunal o juzgado. El Órgano de Administración elaborará ese presupuesto general y lo remitirá al Ejecutivo para que lo incluya en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal.

Los integrantes del OAJ, en los ámbitos federal y local, pueden ser sujetos de juicio político. Habrá lugar a proceder penalmente contra ellos durante su encargo cuando la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados lo decida así en la sesión.

Los artículos transitorios del proyecto de reforma constitucional establecen, respecto de la entrada en vigor de la reforma, que los integrantes del CJF seguirán en sus cargos hasta el día en que tomen posesión los del OAJ. Los funcionarios del Consejo seguirán ejerciendo sus facultades y atribuciones de administración y vigilancia hasta que se creen los nuevos OAJ. Cuando tomen protesta los nuevos miembros del organismo el CJF quedará extinto.

Durante el periodo de transición, el CJF deberá implementar un plan de trabajo para transferir los recursos materiales y humanos, financieros y presupuestales a la OAJ en lo relativo a la administración, carrera judicial y control interno de Poder Judicial.

### **2.1.2 Estándares internacionales de derechos humanos en materia de administración del Poder Judicial**

Los estándares internacionales en materia de administración del Poder Judicial coinciden en sostener que ésta no es una cuestión accesoria a la adjudicación. Aunque insisten en que es necesario que esté separada de la impartición de justicia, también enfatizan que la manera en la cual se gestiona el funcionamiento de ese poder puede provocar mejoras sustantivas o, por el contrario, entorpecerla y obstaculizarla. Es decir, cuando se examinan cuestiones sustantivas como independencia judicial, acceso a la administración de justicia y eficiencia terminal de los operadores judiciales debe tomarse en cuenta, necesariamente, de qué manera fueron solicitados, asignados y distribuidos los recursos necesarios para cumplir la función jurisdiccional por parte de la entidad encargada de la administración de los activos del Poder Judicial.

El proyecto de reforma constitucional retoma lo que señalan los estándares sobre el punto y la relatoría sobre independencia judicial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), esto es, que es preciso que haya separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales del Poder Judicial. La concentración de las potestades de nominación, traslado, asignación de destinos y permutas, así como de las facultades disciplinarias, incentiva estructuras jerárquicas del Poder Judicial que pueden debilitar, desde adentro, la independencia judicial.<sup>40</sup> En suma,

---

<sup>40</sup> Al respecto, se puede consultar: Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Doc. A/HRC/26/32, de 2014; Comisión de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Doc. E/ CN.4/1995/39, 6 de febrero de 1995; Asamblea General, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Doc. A/69/2/94, 11 de agosto de 2014; Consejo Consultivo de Jueces Europeos, Informe No. 1 (2001) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces, Recomendación No. R (94) 12 sobre la independencia, la eficacia y el papel de los jueces. También: Impunity watch, *Estándares y obligaciones nacionales e internacionales sobre la protección de la independencia judicial aplicables a la acción constitucional de amparo promovida*

estos órganos administrativos deben tener independencia organizativa respecto de las altas cortes.

En relación con la carrera judicial,<sup>41</sup> los estándares precisan que es mejor si su administración está a cargo de un órgano técnico autónomo, en términos funcionales, presupuestales y administrativos. Una entidad de estas características facilitaría que el nombramiento, ingreso y ascenso de jueces y magistrados se realice mediante concursos públicos y reglados de oposición.<sup>42</sup> Por eso, estas unidades administrativas deben tener competencias amplias respecto de la formación, selección, ascenso y evaluación de los operadores judiciales. También deben contar con los recursos humanos y presupuestales suficientes para cumplir sus funciones.

Los estándares enfatizan que, además de ser autónomos, es conveniente que estos organismos estén integrados de manera diversa por representantes de distintas fuerzas políticas, la academia, la sociedad civil y, sobre todo, por una mayoría de miembros del Poder Judicial. En otras palabras, estos trabajos afirman que el OAJ no sólo debe ser independiente en términos externos, sino que una composición equilibrada y plural es central en términos de independencia judicial.<sup>43</sup>

En lo relativo al presupuesto, tema que se abordará en el apartado siguiente, los consejos de administración del Poder Judicial deben tener autonomía orgánica de gestión. Se deben incluir en las propuestas de presupuesto que le presenten al gobierno o al Congreso, según el diseño institucional del país, el monto necesario que garantice el funcionamiento correcto de la administración de justicia.<sup>44</sup>

---

*por el consejo de la carrera judicial*, disponible en: «[independenciajudicial.org/wp-content/uploads/2021/12/amicus-curie-carrera-judicial\\_signed.pdf](http://independenciajudicial.org/wp-content/uploads/2021/12/amicus-curie-carrera-judicial_signed.pdf)».

<sup>41</sup> Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Informe ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, A/HRC/38/38, 2018.

<sup>42</sup> Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2005.

<sup>43</sup> Sobre el punto puede consultarse, «[www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/CompilacionEstandaresEleccionCortes.pdf](http://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/CompilacionEstandaresEleccionCortes.pdf)».

<sup>44</sup> En el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del*

Sobre la concentración de poderes, el relator de independencia judicial de la ONU y la Comisión Europea para la Democracia y el Derecho, Comisión de Venecia, han sostenido que para evitar la concentración extrema de potestades en una sola entidad, una buena práctica sería establecer entidades independientes para cada función básica de la administración de justicia, esto es: adjudicación, disciplina y administración.<sup>45</sup>

En suma, los organismos de supervisión de cumplimiento de derechos humanos han enfatizado, en relación con este punto, que la reunión de potestades administrativas y judiciales en las Cortes obstaculiza el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, en especial las de derechos humanos. Entre las tareas que se entorpecerían están, precisamente, la garantía de la independencia judicial.

Entre los principales retos que enfrentan la independencia e imparcialidad de los órganos de administración del Poder Judicial están, según lo han señalado varios reportes académicos,<sup>46</sup> la implementación de mecanismos de selección de operadores judiciales; el establecimiento legal y la puesta en marcha de la carrera judicial; la protección de los presupuestos de la injerencia del poder político y la dignificación de los salarios de todo el personal judicial, no sólo de los de la punta de la pirámide.

Estos reportes acentúan que en la región se ha hecho un gran esfuerzo por la implementación de organismos autónomos y técnicos de administración del Poder Judicial, mediante la creación de Consejos de la Judicatura para el gobierno y la selección de funcionarios. En todo caso, esos enormes esfuerzos institucionales por

---

*acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, 2013. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>».

<sup>45</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/11/41, 2009. Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Misión a Colombia, A/HRC/14/26/Add.2, 2010. Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Informe ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, A/HRC/38/38, 2018. También se puede consultar: Impunity watch, *Estándares y obligaciones nacionales e internacionales...*, *op. cit.*

<sup>46</sup> Puede consultarse *Iniciativas para mejorar la Independencia Judicial en América Latina: una perspectiva comparativa*, Fundación para el Debido Proceso Legal, 2002. Disponible en: «[www.dplf.org/sites/default/files/1184345829.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/1184345829.pdf)».

garantizar la independencia judicial y la adecuada impartición de justicia resultan vanos si los jueces, en general, no tienen estabilidad laboral, ni se garantiza el principio de inamovilidad en el cargo. Esto es, las acciones encaminadas a garantizar una carrera judicial que respete estándares de derechos humanos y que funciones adecuadamente se verán frustradas si los funcionarios de carrera tienen una estabilidad laboral precaria.

Para que las iniciativas de reforma del Poder Judicial y protección de su independencia tengan mayores tasas de éxito deben desarrollarse de manera conjunta con sociedad civil, grupos interesados, fuerzas políticas y, en especial, con el Poder Judicial mismo. De esta manera no sólo serán procesos abiertos y dialógicos, sino que operarán con información de primera mano sobre cuáles son los principales problemas y obstáculos para la adecuada administración de justicia.

Un problema específico que se ha detectado en algunos Consejos de la Judicatura de la región, que también está presente en el proyecto de reforma constitucional en México, es el carácter inapelable de sus decisiones.<sup>47</sup> Esto es, el que las resoluciones, no sólo del Tribunal del Disciplina, sino de los OAJ no puedan combatirse afectan principios fundamentales de independencia judicial. Suele creerse que las cuestiones de administración sólo impactan en cuestiones accesorias de la impartición de justicia, pero no es así. La decisión sobre cómo se distribuyen los recursos impacta de manera directa en el ejercicio de los derechos y en el acceso e impartición de la administración de justicia.

En el caso de México, el OAJ tiene atribuciones que podrían afectar los derechos de los operadores judiciales en tanto que funcionarios y, por eso mismo, deberían poder ser objeto de recursos judiciales, entre estos está el amparo. De hecho, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), artículos 8.1 y 25, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14, establecen el

---

<sup>47</sup> Cfr. *Una amenaza a la independencia judicial Análisis de la iniciativa de reformas constitucionales en México*, Diálogo Interamericano, 2024 . Disponible en «[www.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/05/ES\\_Informe-Mexico\\_Independencia-Judicial.pdf](http://www.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/05/ES_Informe-Mexico_Independencia-Judicial.pdf)».

derecho de todas las personas a acceder a un recurso judicial expedito y efectivo, y no habría razón evidente para negarle este derecho a los funcionarios judiciales.

El informe del relator especial de la ONU sobre independencia de magistrados y abogados sobre Guatemala<sup>48</sup> precisó, en relación con la administración del Poder Judicial, que, como ya se señaló, la concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales en una alta corte impide que ésta se dedique plenamente a su tarea de administrar justicia y facilita su politización.

Esta parte del informe del relator especial para Guatemala es relevante porque coincide, en algunos aspectos, con lo que esa misma relatoría de la ONU señala respecto de México.<sup>49</sup> Ya en 2011 la ONU externaba su preocupación porque la presidencia de la Corte y la del CJF recayeran en la misma persona, entre otros aspectos, porque la independencia del CJF podría verse afectada. También resaltaba lo problemático que resulta que no pudiera presentarse ningún recurso contra las decisiones del Consejo, salvo contra la designación de adscripción, ratificación y remoción ante la SCJN; además, subrayó en el informe que las decisiones administrativas que afecten la situación de los operadores judiciales deberían poder ser revisadas por un órgano independiente, lo cual se aplica también para los consejos estatales.

En relación con la carrera judicial, administrada por el CJF y por los consejos estatales, enfatizaba la necesidad de incorporar criterios objetivos de admisión, ascenso y remoción que incluyeran a todos los operadores judiciales. Esa selección de cargos debería llevarse a cabo mediante concursos de oposición abiertos, que faciliten la incorporación de personal a partir de criterios objetivos, transparentes y con perspectiva de género.

---

<sup>48</sup> Informe del relator especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados, Misión a Guatemala, 2009. Disponible en «[www.biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/5103/onu-relator-especial.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/5103/onu-relator-especial.pdf?sequence=1&isAllowed=y)».

<sup>49</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Misión a México, 2011. Disponible en «[www.hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_publicaciones/informe\\_final\\_independencia\\_jueces.pdf](http://www.hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_publicaciones/informe_final_independencia_jueces.pdf)».

Respecto del requisito de ratificación o confirmación de los nombramientos, señalaba que éste podía afectar la independencia judicial porque los funcionarios, por esa razón, pueden ser sujetos de presiones indebidas. Esta posible vulneración de la independencia judicial también aplicaría para los mandatos de corta duración. Recordó, entonces, que la garantía de inamovilidad judicial, una vez que se han cumplido los requisitos de acceso y permanencia en la carrera judicial, es básica para la garantía de independencia. Esto sin que deje de ser importante que los funcionarios tomen y aprueben cursos de actualización.

En relación con el presupuesto, recalcó que el funcionamiento del Poder Judicial y de la administración de justicia necesitan de presupuestos adecuados e independientes. Por eso, consideró, son importantes las iniciativas que proponen la asignación fija de 2% del presupuesto anual general. A su juicio, esto ayudaría a robustecer la independencia financiera del Poder Judicial en los ámbitos federal y estatal.

La relatoría se refirió a un aspecto importante que sigue vigente: el funcionamiento del juicio de amparo. Aunque podría pensarse que se trata de una cuestión meramente procesal y que no tiene nada que ver con la administración judicial, esa idea, a juicio de la relatoría, es incorrecta. El informe señala que, para ese momento, ese juicio de tutela constitucional era de difícil acceso, lento, muy técnico y costoso. Sostenía la necesidad de reconocer el interés legítimo para plantear demandas de ese tipo, la posibilidad de presentar amparos colectivos, la importancia de reconocerles efectos generales a las sentencias de amparo y fortalecer su carácter protector de derechos humanos. Esos problemas que genera el juicio de amparo dificultan la administración de justicia que difícilmente puede responder a esos desafíos de manera eficiente.

En relación con acceso a la justicia, recalcó las dificultades que enfrentan las poblaciones que viven en zonas rurales y apartadas, muchas de ellas en condiciones de vulnerabilidad; esto no sólo debido a la distancia geográfica, sino a la falta de infraestructura judicial, lo que terminaría discriminando a esas personas.

Esa falta de infraestructura es atribuible, entre otros, a las decisiones que se toman en los órganos de administración del Poder Judicial.

Entre las recomendaciones específicas en punto de administración judicial sugirió la asignación de un presupuesto anual autónomo y suficiente de 2% para garantizar el cumplimiento efectivo de sus funciones. También instó a separar los órganos de administración y disciplinarios de la presidencia de la Suprema Corte y a establecer mecanismos que les permitan a los funcionarios judiciales atacar las resoluciones del órgano de administración. Por último, en relación con el acceso a la justicia, sostuvo que México debería fortalecer la capacidad de las instituciones y los procedimientos para garantizar el acceso de poblaciones distantes geográficamente y vulnerables en términos socioeconómicos.

### **2.1.3 Cuestiones sobre el presupuesto del Poder Judicial**

Algunos países de la región incorporan en sus constituciones el porcentaje del presupuesto nacional que será destinado a los Poderes Judiciales como mecanismo para garantizar la independencia judicial; entre los países que tienen esa cláusula constitucional están Costa Rica, El Salvador y Paraguay.<sup>50</sup> La idea de la que se parte en estos casos es, además de lo que establecen los estándares en la materia, que el Poder Judicial debe poder definir y fiscalizar sus recursos; por ello, someterlo a través de su órgano de administración, a cabildear su presupuesto con diversas instancias, como los ministerios de Hacienda y el Congreso, puede ser lesivo para la independencia judicial.

La autonomía financiera del Poder Judicial es, además, una obligación internacional de los Estados, y no sólo una posibilidad institucional o una concesión graciosa. Se trata del compromiso de asignar los recursos a este poder público de manera transparente y a partir de criterios objetivos. Por eso, esa asignación no debería

---

<sup>50</sup> Puede consultarse, *Iniciativas para mejorar... op. cit.*



depender de situaciones políticas específicas o de otros poderes públicos o entidades.<sup>51</sup>

Hay una relación directa y necesaria entre el presupuesto que se asignan al Poder Judicial y la garantía de independencia judicial, aunque no es suficiente para la salvaguarda de ese principio. También deben implementarse políticas que procuren la transparencia y responsabilidad en el gasto, de control de los órganos de administración de esos recursos, lo cual amparará, en alguna medida, al Poder Judicial de las injerencias externas.

En el informe sobre México de 2011,<sup>52</sup> la relatoría de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y jueces señala que es importante atender las iniciativas que plantean asignarle al Poder Judicial, de manera fija, un porcentaje del presupuesto anual de la nación. En el informe señala que 2% podría ser un porcentaje adecuado para esos efectos. Enfatizó, también, que el no tener que cabildar todos los años esos recursos le daría al Poder Judicial no sólo autonomía financiera, sino que contribuiría a garantizar la independencia judicial.

La presidencia de la Suprema Corte informó que, según las expectativas de inflación establecidas por la Secretaría de Hacienda al cierre de 2023, el PJF solicitó un incremento real de 4% respecto del presupuesto aprobado para 2023. Los recursos solicitados se traducirían, aproximadamente, en el equivalente a 0.26% del Producto Interno Bruto (PIB) del país.<sup>53</sup> Los legisladores recortaron \$6,454,000,000 al Poder Judicial y, por eso, su presupuesto para 2024 representa el monto más

---

<sup>51</sup> *Cfr. Una amenaza a la independencia...*, *op. cit.*

<sup>52</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Misión a México, 2011. Disponible en [«www.hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/informe\\_final\\_independencia\\_jueces .pdf»](http://www.hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/informe_final_independencia_jueces.pdf).

<sup>53</sup> SCJN, Comunicados de Prensa, No. 293/2023, Ciudad de México, a 28 de agosto de 2023, “Poder Judicial de la Federación anuncia proyecto de presupuesto 2024, el necesario e indispensable para garantizar la continuidad”. Disponible en [«https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7483»](https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7483).

bajo del sexenio debido a un recorte de 3.6% en términos reales en relación con 2023.<sup>54</sup>

El monto destinado para el Poder Judicial en 2024<sup>55</sup> es de \$78,327,278,245. Distribuido de la siguiente manera.

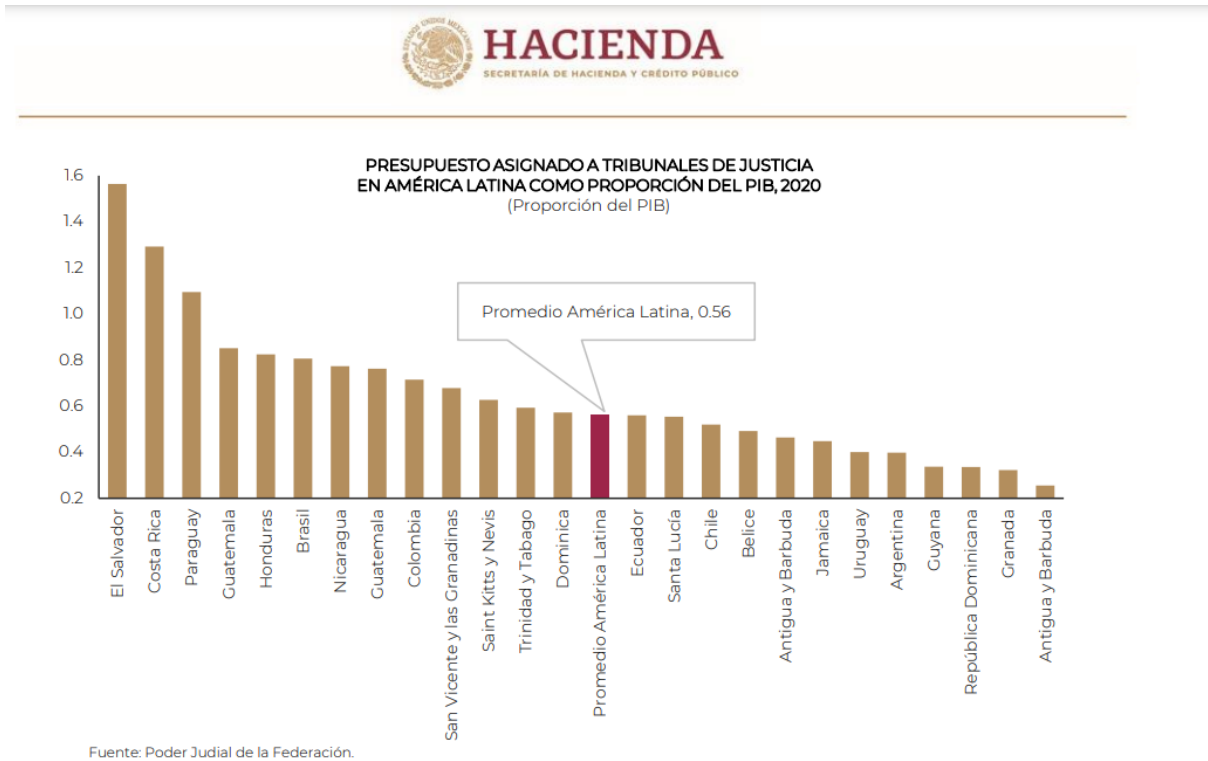
Suprema Corte de Justicia de la Nación	\$5,787,183,598
Consejo de la Judicatura Federal	\$68,917,261,195
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	\$3,622,833,452

Desde una perspectiva comparada, la participación del Poder Judicial de la Federación en el gasto público del país es notoriamente inferior a la que destinan otros países de América Latina a sus tribunales de justicia. Así, según la información presentada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mientras que el promedio regional en 2020 fue 0.56% del Producto Interno Bruto, en México fue el equivalente a 0.29% del PIB nacional. Esa proporción disminuyó en 2023 a 0.26%, como se observa en la gráfica 1.

<sup>54</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *Presupuesto de egresos de la Federación 2024*, Centro de Investigación en Política Pública, 2023. Disponible en: [«https://imco.org.mx/presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-2024/»](https://imco.org.mx/presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-2024/).

<sup>55</sup> Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2024. Disponible en: [«https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2024.pdf»](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2024.pdf).

Gráfica 1. Presupuesto asignado a tribunales de justicia en América Latina



Fuente: SHCP, Política de gasto de los poderes legislativo y judicial y de los entes autónomos,

[https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4r/PPEF2024/oiqewbt4/docs/exposicion/EM\\_Capitulo\\_4.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4r/PPEF2024/oiqewbt4/docs/exposicion/EM_Capitulo_4.pdf)

#### 2.1.4 Justicia abierta y mecanismos de participación ciudadana

El Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone la modificación de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia señala que una de las principales razones para proponer la reforma constitucional es el profundo distanciamiento entre la sociedad y las autoridades jurisdiccionales.

Actualmente existen alternativas para acercar a la sociedad con el Poder Judicial y la justicia abierta es una de ellas. Ésta ha sido definida como

la existencia de normas, políticas y capacidades institucionales que garantizan la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana en las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales que desempeñan las instituciones judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad mediante la innovación en el uso de tecnologías.<sup>56</sup>

Una parte importante de la justicia abierta es la participación ciudadana, que es una “estrategia para generar legitimidad social y ciudadanizar las justicias”.<sup>57</sup> En México ya se han desarrollado prácticas de justicia abierta y mecanismos de participación ciudadana en el ámbito judicial. Por ejemplo, desde 2017 y hasta 2021 Equis Justicia para las mujeres documentó 31 ejercicios de justicia abierta impulsados por diferentes tribunales de México.<sup>58</sup>

Llama la atención que el Poder Judicial del Estado de Oaxaca tiene un Consejo Consultivo que es un mecanismo de participación que involucra a la ciudadanía, está constituido por organizaciones de la sociedad civil y funge como un órgano especializado y de consulta para generar lineamientos, proyectos y actividades en materia de derechos humanos, género y transparencia en el Poder Judicial de Oaxaca.<sup>59</sup>

Del mismo modo, existe el Observatorio Judicial del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, adscrito a la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia. Es un órgano ciudadano de consulta y apoyo al Poder Judicial del estado que

---

<sup>56</sup> Ibarra Cadena, Blanca Lilia, “Mensaje”, en Cortez Salinas, Josafat y Saavedra Herrera, Camilo, *Observatorio de Justicia Abierta 2019*, México, INAI/UNAM.

<sup>57</sup> EQUIS Justicia para las mujeres A. C., *Mecanismos de participación ciudadana en los poderes judiciales de México*, México, 2023, p. 6.

<sup>58</sup> EQUIS Justicia para las mujeres A.C., *Modelo de justicia abierta feminista. Primeros pasos para la igualdad y no discriminación en los Poderes Judiciales*, México, p. 34.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 36. Véase también Poder Judicial del Estado de Oaxaca, “Buenas prácticas en Oaxaca consolidan la justicia abierta”, 11 de noviembre de 2020. Disponible en «<https://www.tribunaloaxaca.gob.mx/Home/getPublicacion?idInformacion=214037>» (Última consulta: 18 de junio de 2024).

coadyuva “en la supervisión y vigilancia del quehacer de los órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales del Poder Judicial para identificar problemáticas en el funcionamiento de los mismos y formular, en su caso, recomendaciones y propuestas para su mejor operación”.<sup>60</sup>

La composición de este órgano ciudadano es interesante, pues cuenta con un Consejo Técnico General, Capítulos Regionales y Observadores Ciudadanos. El Consejo Técnico General está formado por miembros de la iniciativa privada y la academia; los cargos son honoríficos. Por su parte, los Observadores Ciudadanos constituyen un órgano auxiliar del Consejo Técnico General y de los Capítulos Regionales. Los Observadores Ciudadanos son ciudadanas y ciudadanos que visitan y vigilan a los órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales del Poder Judicial de Coahuila.<sup>61</sup>

El Poder Judicial del Estado de México también cuenta con un Consejo Consultivo Accesible e Incluyente, que es un órgano “encargado de opinar, proponer y asesorar al Poder Judicial del Estado de México en los asuntos relacionados con las políticas y acciones que coadyuven a la efectiva inclusión social, participación y accesibilidad de los servidores judiciales y usuarios del servicio con discapacidad”.<sup>62</sup> Está formado con miembros del Poder Judicial del Estado de México, pero también incluye a miembros de tres instituciones públicas, sociales o privadas relacionadas con el tema de la discapacidad y dos personas representantes del colectivo de personas con discapacidad.

---

<sup>60</sup> Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, “Observatorio Judicial Coahuila. Órgano Ciudadano de Consulta”. Disponible en «<https://www.pjecz.gob.mx/observatorio-judicial/quienes-somos/#:~:text=El%20Observatorio%20Judicial%20es%20un,y%20no%20jurisdiccionales%20del%20Poder>» última visita 18 de junio de 2024.

<sup>61</sup> *Idem*.

<sup>62</sup> Circular no. 79/2023, Toluca de Lerdo, México, a 24 de octubre de 2023. Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México, en sesión ordinaria del 16 de octubre de 2023, por el que se aprueba la creación del Consejo Consultivo Accesible e Incluyente del Poder Judicial del Estado de México. Disponible en: «<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2023/octubre/oct261/oct261c.pdf>» (última visita 18 de junio de 2023).

Ahora bien, debido a que el Dictamen indica que la iniciativa de reforma al Poder Judicial se motiva en el distanciamiento entre la sociedad y las autoridades jurisdiccionales, es esencial no dejar de lado la justicia abierta ni los mecanismos de participación ciudadana; por ello sería acertado que en los diálogos que se van a dar respecto de la reforma judicial se piense en la posibilidad de proponer que tanto en el Poder Judicial Federal como en los poderes locales se creen órganos que involucren directamente a la ciudadanía en la administración y vigilancia de los poderes judiciales. Una propuesta así generaría un puente entre la sociedad y el Poder Judicial, tal como muestran las experiencias en Coahuila, Oaxaca y Estado de México.

### **1.5 2.1.5 Conclusiones sobre la propuesta de reforma constitucional en lo relativo a la administración del Poder Judicial**

La separación de los órganos de administración y disciplina judicial de la presidencia de la Suprema Corte no es sólo deseable en términos de estándares internacionales de derechos humanos, sino también de la recomendación que la relatoría de independencia judicial le hizo a México en 2011. Esto le permitiría a la Corte concentrarse en su función de órgano de cierre de la justicia constitucional. En ese sentido, la especialización técnica y la autonomía del OAJ propuesto por la reforma es un paso positivo en esa dirección.

Ahora bien, dado que el OAJ va a tener la dirección y gerencia de todo el presupuesto del PJF, ésta es la oportunidad de que México atienda los estándares internacionales y las recomendaciones específicas sobre los recursos que se destinan al PJ. Esto es, dado que, como se señaló, el país tiene uno de los porcentajes más bajos de PIB destinados al Poder Judicial, sería un buen momento para establecer en la Constitución que se debe destinar al menos 2% del presupuesto anual al funcionamiento del Poder Judicial. De esta manera se evitarían los riesgos expuestos por los organismos internacionales de derechos humanos en relación con el cabildeo anual de los recursos y las amenazas que esta práctica supone para la independencia judicial.

También habría que reflexionar sobre la composición del OAJ en términos de representación plural y número de integrantes. Debido a que una de las finalidades centrales de la reforma es la democratización del Poder Judicial, la incorporación de miembros de la academia, de fuerzas políticas y de organizaciones civiles podrían contribuir a ese propósito. Una duda que surge en relación con la cantidad de integrantes es por qué si sus funciones van a ser muchas más que las que tenía el CJF en materia de administración se reduce el número de miembros de siete a cinco. Valdría la pena revisar si la incorporación de actores sociales puede suplir esa desproporción.

La reforma ofrece una oportunidad de excepción para revisar cuáles son las necesidades del PJF y de los poderes judiciales locales en términos de infraestructura y obstáculos institucionales para su funcionamiento adecuado. Es posible que el uso de datos empíricos, indicadores, diferenciación por materia y revisión de la operación del juicio de amparo permitan establecer de manera precisa las necesidades de acceso a la justicia. Tal y como señaló sobre este punto en su informe sobre México la relatora sobre independencia judicial, habría que precisar de qué manera el mismo juicio de amparo es un obstáculo tanto para el acceso a la justicia de ciertas poblaciones como para el avance adecuado de los procesos constitucionales.

Sería un momento adecuado, además, para especificar la categoría de funcionarios que integran el OAJ. Esto es, a los miembros del organismo el proyecto de reforma constitucional los denomina “integrantes”, pero no precisa si se trata de magistrados, ministros o cuál es su lugar en el organigrama de cargos del Poder Judicial. Esto también permitiría precisar si sus decisiones son meramente administrativas, de carácter judicial o si se trata de un modelo mixto de resoluciones.

Finalmente, los antecedentes de la propuesta de reforma resaltan lo preocupante que resulta que las decisiones del CJF, salvo contadas excepciones, no pudieran ser objeto de recursos por parte de los funcionarios judiciales. Pero esta misma propuesta exceptúa a todas las decisiones del OAJ de cualquier recurso contra ellas. Que no se desconozca a los operadores judiciales el derecho a atacar las

decisiones administrativas que los afecten ante un órgano imparcial de revisión viola sus derechos humanos y estándares internacionales en punto de derecho a la administración de justicia y a la defensa. Tan o más alarmante es que esté cerrada la defensa de sus derechos fundamentales vulnerados por el OAJ. La posibilidad de acudir al juicio de amparo en estos casos no debería ser desconocida a las personas dedicadas a la administración de justicia.

## **2.2 Disciplina judicial**

### **2.2.1 El Tribunal de Disciplina Judicial**

De acuerdo con el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en materia de justicia el objetivo del Tribunal de Disciplina Judicial (TDJ) será “asegurar la debida vigilancia y la supervisión del personal del Poder Judicial de la Federación”.<sup>63</sup>

Los argumentos que se encuentran en el primer párrafo de la página 100 del Dictamen son:

Finalmente, también se debe considerar que las conductas objeto de sanción de los servidores públicos judiciales en sus posiciones elevadas, regularmente no son denunciadas, ni perseguidas, ni juzgadas, ni sancionadas, pues los casos en los que así sucede, son bajos, frente al conocimiento generalizado de comportamientos inadecuados.

Por otra parte, en la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal se afirma que,

pese a que [la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal] cuenta además con un marco legal y órganos internos robustos, es innegable que ante la sociedad mexicana su actuación ha sido cuestionable pues es de dominio público que en el Poder Judicial persisten actos de corrupción, favoritismos y nepotismo en el acceso o promoción a la carrera judicial y a los

---

<sup>63</sup> *Cfr.* Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en materia de justicia, p. 20, párr. tercero.



cargos de mando, así como demoras injustificadas y rezago en la atención y conducción de los juicios.

Conforme al último informe de labores de la Visitaduría General, publicado en agosto de 2023, en su Apartado IX relativo a las “OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES RESULTANTES DE LOS DICTÁMENES RECAÍDOS A LAS VISITAS ORDINARIAS DE INSPECCIÓN E INFORMES CIRCUNSTANCIADOS”, se advierte que el Consejo hizo cero recomendaciones después de analizar 502 dictámenes, lo que resulta francamente inverosímil, por lo que se hace necesario cuestionar si el actual modelo de disciplinario que se sostiene por una enorme estructura burocrática es adecuado y funcional para combatir la corrupción y la impunidad al interior del Poder Judicial o si, por el contrario, el diseño actual del Consejo de la Judicatura alienta la opacidad y la complicidad entre sus miembros por tratarse de una institución que actúa como juez y parte, e incluso por consigna, dada la estrecha vinculación que guarda el Consejo con la presidencia de la SCJN.

En ninguna parte del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Judicial se aportan datos, estadísticas o cifras que respalden las afirmaciones sobre la incidencia de actos de corrupción entre las personas que integran el Poder Judicial de la Federación y los índices de impunidad. Será importante sistematizar la información correspondiente a los procedimientos disciplinarios tramitados por el Consejo de la Judicatura Federal desde su creación, para debatir las afirmaciones del Ejecutivo y la mayoría de los diputados.

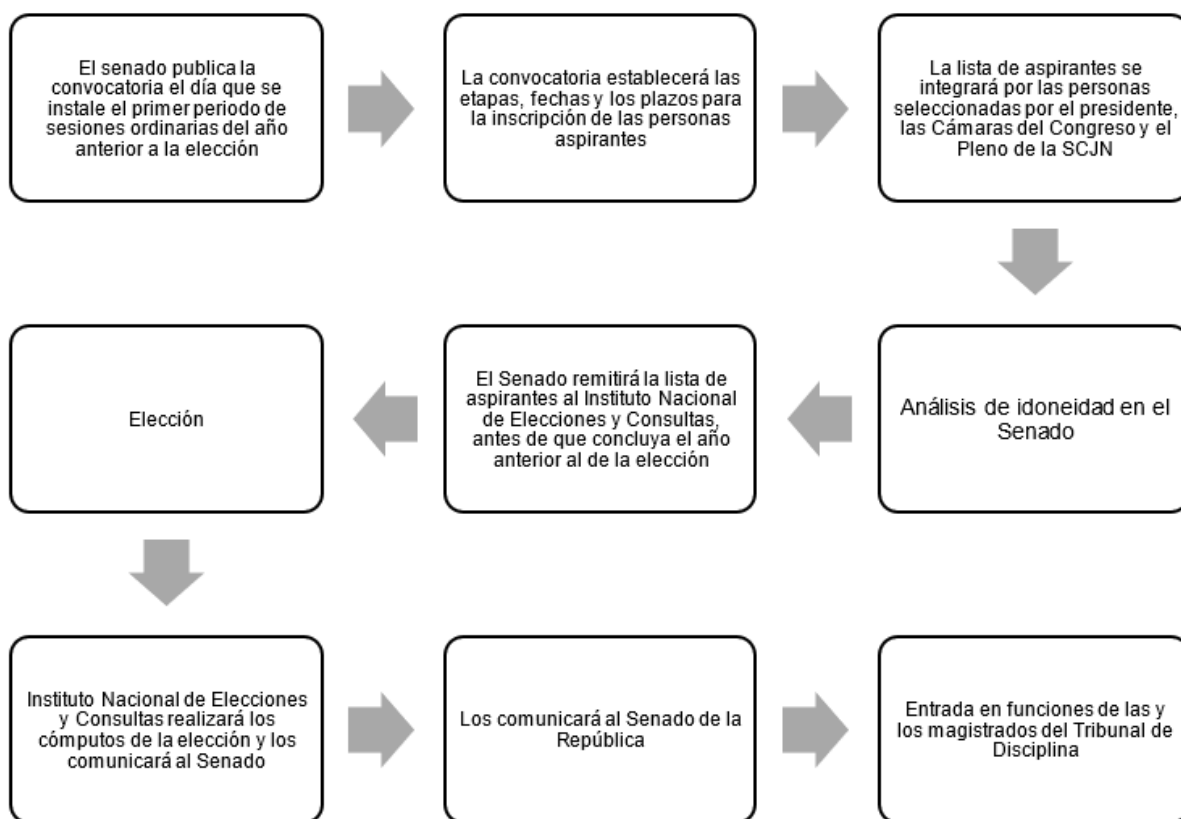
### **2.2.1.1 Integración y duración en el cargo**

El TDJ estará integrado por cinco magistrados y magistradas electos por voto popular de una lista de personas aspirantes seleccionadas por los poderes del Estado. El presidente puede nombrar hasta 10 aspirantes, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también podrá nombrar hasta 10 aspirantes seleccionados por mayoría de seis votos, mientras que las Cámaras del Congreso

de la Unión elegirán hasta cinco aspirantes respaldados por dos terceras partes de los diputados y senadores.<sup>64</sup>

Además de ser nominados alguno de los poderes públicos, la iniciativa prevé que las magistradas y los magistrados del Tribunal de Disciplina deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 Constitucional y “ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus funciones”.<sup>65</sup>

El proceso para elegir a las personas integrantes del TDJ contempla las siguientes etapas:



Los magistrados y magistradas ocuparán el cargo seis años, sin posibilidad de reelegirse. La renovación del Tribunal se realizará de manera escalonada; con este

<sup>64</sup> Artículo 100, párrafo segundo, fracciones I a la IV.

<sup>65</sup> Artículo 100, párrafo tercero.

propósito, el quinto transitorio establece que la primera integración del Tribunal de Disciplina que se planea comenzará sus funciones el 1 de septiembre de 2025, las magistradas y los magistrados tendrán periodos distintos, dependiendo del número de votos con los que sean electos: tres integrantes ocuparán el cargo por cinco años, concluyendo en 2030, mientras que los dos restantes tendrán un periodo de ocho años, que concluyen en 2033.

Finalmente, la iniciativa establece que las consejeras y los consejeros de la Judicatura que se encuentren en funciones al momento de la entrada en vigor de la reforma podrán ser elegibles para integrar el Tribunal de Disciplina. De acuerdo con el sistema de selección de candidatos y candidatas a cargos judiciales propuesto en la iniciativa, las personas interesadas en formar parte del Tribunal podrán ser postuladas por el Ejecutivo federal, las Cámaras de Diputados y Senadores, así como por la SCJN.

### **2.2.1.2 Funciones y atribuciones**

Al reemplazar el actual sistema de responsabilidades administrativas por un régimen de vigilancia y supervisión de las funcionarias y los funcionarios del PJF,<sup>66</sup> la iniciativa plantea que la función del Tribunal de Disciplina Judicial consistirá en conocer, investigar, substanciar y, en su caso, sancionar a las personas funcionarias judiciales ante las siguientes circunstancias.

- a) Por actos u omisiones contrarios a la ley, al interés público o a la adecuada administración de justicia. En este último rubro se incluyen aquellos actos u omisiones vinculados con hechos de corrupción, tráfico de influencias, nepotismo, complicidad o encubrimiento de presuntos delincuentes.
- b) También se sancionarán a las personas funcionarias cuyas decisiones transgredan los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además de las que la ley determine.

---

<sup>66</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en materia de justicia, p. 20, párr. 3.

Para realizar sus funciones, el Tribunal podrá

- a) Requerir información, llamar a comparecer y apercibir a las personas servidoras públicas del PJF durante el desarrollo de sus investigaciones.
- b) Presentar denuncias ante el Ministerio Público competente ante la posible comisión de delitos.
- c) Solicitar el juicio político de ministros de la SCJN antes la Cámara de Diputados.

Finalmente, la iniciativa establece el esquema de sanciones que podrá imponer el TDJ a las y los funcionarios judiciales:

- a) Amonestación.
- b) Suspensión.
- c) Sanción económica.
- d) Destitución.
- e) Inhabilitación.

Para analizar el propósito, estructura y funciones del Tribunal de Disciplina Judicial, en el siguiente apartado se describe cómo operan los regímenes disciplinarios en el derecho comparado, así como los estándares desarrollados en por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el sistema interamericano de derechos humanos en materia de disciplina judicial.

## **2.2.2 Experiencia comparada y estándares internacionales en materia de disciplina judicial**

### **2.2.2.1 Experiencia comparada**

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma judicial se presentan los casos de Estados Unidos y de Bolivia como ejemplos exitosos del modelo de

selección de jueces por voto popular y rendición de cuentas de los funcionarios judiciales. Revisamos cómo funciona la disciplina judicial en esos países y en otros de Latinoamérica que han experimentado reformas recientes al sistema de justicia, y destacan las características de diversos regímenes disciplinarios.

### 2.2.2.1.1 Estados Unidos de América

Como es sabido, en Estados Unidos la selección de las personas juzgadoras se realiza a través de dos modelos: en el ámbito federal jueces y juezas son designados por el presidente con la ratificación del Senado, mientras que en la jurisdicción estatal son electos a través de diferentes sistemas: elección partidista, elección independiente o no partidista y retención.

En el caso de los jueces federales ocupan el cargo de manera vitalicia y los mecanismos de disciplina judicial están muy delimitados. En cambio, la permanencia en el cargo de juez estatal está sujeta a reelección o ratificación mediante comicios, lo que incrementa el riesgo de que los procedimientos disciplinarios sean empleados para trastocar la independencia judicial.<sup>67</sup> Para garantizar que las decisiones judiciales no estén condicionadas por el temor de las y los jueces a recibir una sanción disciplinaria que podría provocar que pierdan la elección, los sistemas de justicia estatal establecen una serie de principios y salvaguardas.

En principio, la disciplina de las juezas y los jueces en el ámbito estatal está en manos de órganos colegiados cuyos integrantes son nombrados por el Ejecutivo local, respetando un número equitativo de jueces, abogados y sociedad civil.<sup>68</sup> De acuerdo con Ben F. Overton,<sup>69</sup> estos órganos reciben diferentes denominaciones en

---

<sup>67</sup> Lubert, Steven, "Judicial discipline and judicial independence", *Law and contemporary problems*, vol. 61, núm. 3, Duke University School of Law, 1998, p. 59.

<sup>68</sup> Véase Regla 2 de las Reglas Modelo para la Disciplina Judicial de la American Bar Association. Disponible en: [«https://www.americanbar.org/groups/professional\\_responsibility/model\\_rules\\_judicial\\_disciplinary\\_enforcement/preface/»](https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/model_rules_judicial_disciplinary_enforcement/preface/).

<sup>69</sup> Overton, Ben F., "Grounds for Judicial Discipline in the Context of Judicial Disciplinary Commissions", en *Chicago-Kent Law Review*, vol. 54, no. 1, 1977. Disponible en:

cada estado (comisión, consejo, junta, corte, comité) y fueron establecidos entre 1960 y 1980 con el propósito de proteger a la ciudadanía y mejorar la administración de justicia.

Para emplear una denominación general, en este documento nos referiremos a esta diversidad de órganos como consejos de disciplina judicial. En Estados Unidos se ha enfatizado que la intervención de los consejos de disciplina no implica sustituir a la jurisdicción penal, cuando las personas juzgadoras cometen un delito existen procedimientos para sancionarlos, y tampoco se debe traducir en la revisión de la decisión judicial, una tarea que compete únicamente a los órganos de apelación. El énfasis que pone este sistema de justicia en identificar claramente los fines de la disciplina de otros mecanismos para corregir el comportamiento de las personas juzgadoras es muy relevante, ya que el propósito de los procedimientos disciplinarios no es perseguir ni castigar, sino preservar la integridad del sistema de justicia y la confianza de la ciudadanía, así como salvaguardar a la justicia y a los justiciables de personas que no sean idóneas para ejercer la función jurisdiccional.<sup>70</sup>

En la perspectiva de Grey,<sup>71</sup> los consejos de disciplina actúan cuando el juicio político a un juez o jueza es una opción demasiado compleja, costosa e inefectiva. Entre los supuestos para solicitar la intervención del consejo de disciplina se encuentran 1) que un juzgador haya sido declarado culpable de un delito; 2) que en el ejercicio de sus funciones deliberadamente transgreda las normas, disposiciones o estándares éticos; 3) que sea declarado culpable de cometer alguna conducta relacionada con sus obligaciones judiciales y que con esto perjudique al sistema de justicia; 4) tenga un desempeño deficiente en sus funciones judiciales, y 5) padezca

---

«<https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2279&context=cklawreview>».

<sup>70</sup> Al respecto, véase Gray, Cinthya, *A study of judicial discipline sanctions*, American Judicature Society & State Justice Institute, 2002. Disponible en: «<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1322/State-Judicial-Discipline-Sanctions.pdf?sequence=1&isAllowed=y>».

<sup>71</sup> Al respecto, véase Gray, Cinthya, *A study of judicial...*, *op. cit.*

de una discapacidad física o mental que le impida cumplir con sus responsabilidades.

Las sanciones impuestas por los consejos de disciplina están previstas en las constituciones de los estados de la Unión Americana y en general se clasifican en amonestaciones públicas o privadas, sanciones públicas, multas, suspensión y remoción del cargo.<sup>72</sup> En la gran mayoría de los estados la imposición de una sanción por parte de los comités de disciplina es revisada por la Corte Suprema, que tendrá la última palabra sobre si la conducta de la persona juzgadora constituye efectivamente una falta disciplinaria y, en su caso, la proporcionalidad de la sanción.

#### **2.2.2.1.2. Ecuador**

De acuerdo con la Constitución Política de Ecuador promulgada en 2008,<sup>73</sup> la administración, vigilancia y disciplina judicial está en manos del Consejo de la Judicatura. Este órgano está integrado por cinco personas a quienes se les denomina delegados, y sus respectivos suplentes, quienes son propuestos por el presidente de la Corte Nacional de Justicia y designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un procedimiento de escrutinio público que reconoce a la ciudadanía el derecho a impugnar el nombramiento de las personas delegadas.

Las funciones del Consejo de la Judicatura están determinadas por el artículo 181 de la Constitución Ecuatoriana.<sup>74</sup> Entre estas funciones se encuentra la posibilidad de tramitar las quejas o denuncias presentadas por las autoridades y las personas o colectivos que se consideren directamente afectados con el actuar de los funcionarios judiciales y, en su caso, establecer sanciones con base en un

---

<sup>72</sup> Cfr. Gray, Cinthya, *A study of judicial...*, *op. cit.*

<sup>73</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008. Disponible en: «[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)».

<sup>74</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 181, 2008. Disponible en: «[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)».

procedimiento público y con decisiones debidamente motivadas.<sup>75</sup> Hasta el momento en que el Consejo no declare la existencia de una causa legal que autorice la remoción, las funcionarias y los funcionarios judiciales permanecerán en el cargo.

De conformidad con lo que establece el Código Orgánico de la Función Judicial<sup>76</sup> (COFJ) ,en Ecuador existen tres tipos de infracciones disciplinarias en las que pueden incurrir las personas juzgadoras: leves,<sup>77</sup> graves<sup>78</sup> y gravísimas.<sup>79</sup> Las conductas calificadas como infracciones disciplinarias están relacionadas con el comportamiento de las funcionarias y los funcionarios judiciales respecto a sus compañeros de trabajo, el mantenimiento de las instalaciones y los recursos del Poder Judicial, el desarrollo de los procesos, recibir sobornos o dádivas y sólo en un apartado del catálogo de faltas se graves se encuentra el “no haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias, según corresponda, o en general en la sustanciación y resolución de las causas, haber violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la República”.<sup>80</sup>

### **2.2.2.1.3 Colombia**

El artículo 257 de la Constitución Política de Colombia establece que la disciplina judicial y la vigilancia de la conducta de los abogados se encuentra a cargo de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Este cuerpo colegiado se instaló el 13 de enero de 2021 y se integra por siete magistrados designados por el Pleno del

---

<sup>75</sup> El procedimiento para la presentación de quejas o denuncias en contra de las personas juzgadoras se encuentra establecido en el título III del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura.

<sup>76</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, 2009. Disponible en: «[https://www.oas.org/ext/Portals/33/Files/Member-States/Ecu\\_intro\\_text\\_esp\\_3.pdf](https://www.oas.org/ext/Portals/33/Files/Member-States/Ecu_intro_text_esp_3.pdf)».

<sup>77</sup> *Ibidem*, artículo 107.

<sup>78</sup> *Ibidem*, artículo 108.

<sup>79</sup> *Ibidem*, artículo 109.

<sup>80</sup> *Ibidem*, artículo 108, numeral 8.



Congreso, a partir de las ternas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República, respectivamente.<sup>81</sup>

De acuerdo con el artículo 69 de la Ley 734 de 2002, los procedimientos disciplinarios pueden iniciar de oficio, por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, así como por las quejas formuladas por cualquier persona. En general las denuncias anónimas no son suficientes para activar un procedimiento disciplinario en Colombia, salvo que cumplan con los supuestos de credibilidad establecido en los artículos 38 de Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992.

Cuando las denuncias son formuladas en contra de abogados, jueces, empleados judiciales, fiscales locales y seccionales, jueces de paz y empleados de la Fiscalía General de la Nación, el procedimiento disciplinario es tramitado por las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Las decisiones de las Comisiones Seccionales pueden ser impugnadas ante la Comisión Nacional. Además, esta Comisión conoce en primera instancia de las quejas contra Magistrados de los Tribunales Superiores, Administrativos, Justicia Especial para la Paz, Consejos Seccionales de la Judicatura, Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, Fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y el Vicefiscal General de la Nación.

#### **2.2.2.1.4. Bolivia**

La iniciativa del Ejecutivo Federal presenta la experiencia boliviana como un ejemplo de que la implementación del voto popular como mecanismo de selección de las personas juzgadoras tiene resultados positivos para el sistema de justicia, la democracia y el Estado de derecho; sin embargo, como se planteó anteriormente en este informe, la información disponible revela que la reforma judicial boliviana ha tenido impactos negativos en el derecho de las personas a contar con un tribunal independiente e imparcial. En este apartado nos concentraremos en el régimen de

---

<sup>81</sup> Rama Judicial República de Colombia, Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Disponible en: «<https://www.ramajudicial.gov.co/web/comision-nacional-de-disciplina-judicial>».

disciplina judicial y los resultados que ha tenido en el desempeño de los funcionarios judiciales.

El sistema de disciplina judicial está en manos del Consejo de la Magistratura. Este órgano forma parte del Poder Judicial y fue establecido en la Constitución de 2009, pero entró en funciones en enero de 2012.<sup>82</sup> El Consejo se integra por cinco personas electas por voto popular entre las personas candidatas propuestas previamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional.<sup>83</sup> El cargo de consejero o consejera tiene una duración de seis años y no admite reelección.<sup>84</sup>

En los márgenes de esta investigación Bolivia es el único Estado en el que el órgano encargado de la disciplina de los funcionarios judiciales se integra por personas electas por voto ciudadano. Aunque organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reconocen la intención democratizadora de la Constitución boliviana de 2009, una observación constante es que “[a] pesar su finalidad participativa, distintas críticas han sido dirigidas a la manera como se desarrolla el proceso; en particular, debido a la politización de la fase de preselección de candidaturas a cargo de la Asamblea Legislativa”.<sup>85</sup>

En un informe de 2024 sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia, la Comisión Interamericana señaló que las elecciones judiciales no cumplen con su objetivo de democratizar la conformación de las altas cortes, ya que las candidaturas propuestas por la Asamblea Legislativa Plurinacional se realizaron a partir de criterios políticos, dejando de lado la capacidad de las personas aspirantes.<sup>86</sup> La selección de candidatos a jueces con perfiles políticos afines a la mayoría parlamentaria provocó el descontento de la población. Como reflejo de este descontento, en el primer proceso de elección judicial —en el que se incluyen los integrantes del Consejo de la Magistratura— celebrado en 2011 el promedio de

---

<sup>82</sup> *Cfr.* con artículos 179, fracción IV, y 193 de la Constitución del Estado.

<sup>83</sup> Artículo 194, fracción I, de la Constitución Política del Estado.

<sup>84</sup> *Idem.*

<sup>85</sup> *Idem*, párrafo 426.

<sup>86</sup> *Idem*, párrafo 432.

votos nulos y en blanco alcanzó 59.27%; el porcentaje de participación ciudadana en los comicios continúa disminuyendo, lo que fortalece los cuestionamientos sobre la legitimidad del modelo boliviano para la selección de juzgadores.

Pese a todos los problemas, el Consejo de la Magistratura se instaló en 2012 y sus atribuciones disciplinarias se extiende a las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y especializadas.<sup>87</sup> La Constitución autoriza al Consejo para promover la revocatoria de mandato de las personas que integran Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, cuando, en el ejercicio de sus funciones, cometan faltas gravísimas determinadas por la ley.<sup>88</sup> Tratándose de la disciplina de las y los jueces, el Consejo cuenta con atribuciones para nombrar a jueces de disciplina.<sup>89</sup> Los juzgados de disciplina intervienen directamente cuando la denuncia puede implicar una falta leve o grave a la función judicial.<sup>90</sup> Sin embargo, en caso de que la falta sea considerada gravísima, la o el juez disciplinario realiza un sorteo para nombrar a dos ciudadanos inscritos en el padrón electoral y conformar un Tribunal Disciplinario Colegiado.<sup>91</sup>

Las sentencias dictadas por los juzgados o tribunales disciplinarios procede la apelación ante la Sala Disciplinaria del Consejo de la Magistratura.<sup>92</sup> Aunque las resoluciones del Consejo en funciones de tribunal de apelación son definitivas, los funcionarios judiciales afectados tienen derecho a solicitar la revisión ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, siempre y cuando las decisiones afecten derechos y garantías reconocidos en la Constitución.

No obstante, la existencia de mecanismos de revisión de la sanción disciplinaria, la Comisión Interamericana ha identificado varios casos en los que los procesos de disciplina han sido usados por el Consejo de la Magistratura para someter jueces y

---

<sup>87</sup> Artículo 164 de la Ley 065, Ley del Órgano Judicial.

<sup>88</sup> Artículo 195, fracción I, de la Constitución Política del Estado.

<sup>89</sup> Artículo 189 de la Ley 025.

<sup>90</sup> Artículo 189 de la Ley 025.

<sup>91</sup> Artículo 189 de la Ley 025.

<sup>92</sup> Artículo 204 de la Ley 025.

juezas a presiones y manipulación.<sup>93</sup> También resultan alarmantes los hallazgos de la Comisión respecto a una serie de casos donde las fiscalías no consiguieron sus objetivos durante los procesos penales y presentaron quejas disciplinarias contra los jueces por prevaricato y corrupción. En ocasiones las acusaciones son tan graves que han provocado que las personas juzgadoras sean sometidas a prisión preventiva.<sup>94</sup>

### **2.2.2.2 Estándares internacionales sobre disciplina judicial**

En la medida en que el adecuado funcionamiento del Poder Judicial es un elemento esencial de la democracia, el Estado de derecho y la garantía de los derechos humanos de las personas, diversos organismos internacionales han desarrollado estándares en materia de disciplina judicial que resultan relevantes para el análisis de la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal. Este informe recupera las principales contribuciones de la Organización de las Naciones Unidas y el sistema interamericano de derechos humanos.

#### **2.2.2.2.1 Relatoría de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados**

La ONU, a través de su Relatoría Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, ha emitido diversos informes en los que propone recomendaciones para mejorar el libre ejercicio de la profesión jurídica, incluyendo la situación de los jueces y las juezas que pueden ser objeto de interferencias, amenazas y obstáculos arbitrarios en su desempeño.

---

<sup>93</sup> Un ejemplo de redacción demasiado indeterminado y ambiguo es el artículo 186.8 de la Ley 025, que establece como una falta disciplinaria “[c]ualquier otra acción que represente conducta personal o profesional inapropiada, negligencia, descuido o retardo en el ejercicio de sus funciones o menoscabo de su imparcialidad, que pueda ser reparada o corregida; y[...]”.

<sup>94</sup> Información que se retoma de Rivera, José Antonio, “La Justicia y la Política en Bolivia”, en Bazán, Víctor y Fuchs, Marie-Christine (eds.), *Justicia constitucional y derechos fundamentales. Justicia y política en América Latina*, Konrad Adenaur Stiftung, 2018, pp. 11-13. Disponible en: «<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5968/5.pdf>».

Estos informes abordan temas comunes en relación a la responsabilidad disciplinaria de las juezas y jueces: que el Poder Judicial cuente con presupuesto suficiente para hacer posible el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales; que los procedimientos disciplinarios estén definidos en la ley; que el órgano de disciplina no sea un cuerpo político conformado por miembros de los poderes Ejecutivo o Legislativo; que los procedimientos y sanciones de disciplina judicial no califiquen el contenido de las sentencias ni se utilicen para forzar a juezas y jueces a decidir asuntos en determinado sentido, y que las personas juzgadoras cuenten con un recurso para la revisión de las resoluciones disciplinarias que las afecten.

El 18 de abril de 2011 se emitió el informe correspondiente a la visita a México de la relatora Gabriela Knaul, en el que se indicó que sostuvo reuniones en Chiapas, México, Nuevo León, San Luis Potosí, Yucatán y el entonces Distrito Federal con diferentes autoridades a federales y estatales; integrantes de los poderes judiciales, y organismos públicos de protección de los derechos humanos y representantes de la sociedad civil para conocer el estado de la judicatura en las distintas regiones del país.

Respecto a la disciplina judicial, la relatora especial consideró que todas las decisiones disciplinarias y administrativas que tengan un impacto en el estatus de las juezas y jueces y magistradas y magistrados deben tener la posibilidad de ser revisadas por otro órgano judicial independiente.<sup>95</sup> Esta recomendación es aplicable a los sistemas de justicia tanto en el ámbito federal como estatal y recoge un estándar ya contenido en otro Informe de la Relatoría de 2009, que señaló que el Comité de Derechos Humanos destaca la importancia de que exista un órgano o mecanismo independiente encargado de la imposición de medidas disciplinarias a los jueces.<sup>96</sup> De igual forma, el principio número 20 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura establece que las decisiones que se

---

<sup>95</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Misión a México, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 14.

<sup>96</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 61.

adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente.<sup>97</sup>

En la observación referente al presupuesto, la relatora estimó que un efectivo funcionamiento del Poder Judicial y de la administración de justicia requiere un presupuesto adecuado y suficiente. También llamó la atención sobre la violencia e inseguridad debida al crimen organizado como un desafío al sistema judicial, puesto que la situación afecta directamente el trabajo de juezas y jueces, magistradas y magistrados, agentes del ministerio público, defensoras y defensores públicos y abogadas y abogados. Advirtió que en ocasiones las personas juzgadoras, operadores judiciales y profesionales del derecho no pueden actuar con libertad y de manera plenamente independiente y autónoma, al ser sujetos a amenazas, intimidaciones, hostigamientos y otras presiones indebidas por medio de las cuales el crimen organizado busca infiltrarse e interferir de manera creciente en las instituciones de justicia, por lo que “el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho y la lucha efectiva contra la violencia sólo serán posibles si el sistema de justicia en su conjunto es sólido e independiente y se encuentra debidamente protegido de amenazas, presiones e interferencias externas”.<sup>98</sup>

En un informe más reciente del relator especial Diego García Sayán, del 17 de julio de 2020, se destacó que

El Comité de Derechos Humanos ha abordado la cuestión de la responsabilidad judicial en su observación general núm. 32 (2007) sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y en varias opiniones emitidas con arreglo al procedimiento de comunicaciones, en que se determinó que la remoción de jueces en violación de los procedimientos y salvaguardias establecidos constituían una violación del artículo 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en conjunción con el

---

<sup>97</sup> Asamblea General de la ONU, Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, 6 septiembre de 1985.

<sup>98</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Misión a México, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 51.

artículo 25 c), que reconoce el derecho de cada ciudadano a acceder, en condiciones de igualdad, a servicios públicos.<sup>99</sup>

El mismo informe menciona la importancia del respeto al principio de legalidad en los procedimientos disciplinarios para juezas y jueces, en tanto que diversos instrumentos regionales e internacionales condicionan la acción disciplinaria exclusivamente a los casos previamente contenidos en la constitución o la ley. Por ejemplo, el Estatuto Universal del Juez actualizado en Chile en 2017 dispone en su artículo 7-1 que “La acción disciplinaria contra un juez sólo puede ser tomada cuando está prevista por la ley preexistente y en cumplimiento de reglas de procedimiento predeterminadas”.<sup>100</sup>

El informe continúa aclarando que para que exista una verdadera fundamentación a la responsabilidad disciplinaria de las personas juzgadoras las disposiciones establecidas en la Constitución no son suficientes para satisfacer el requisito de legalidad, puesto que deben regularse en términos más precisos en la legislación. No deben usarse causales ambiguas demasiado amplias o abiertas a interpretación que puedan generar incertidumbre sobre la conducta esperada de los jueces y las juezas, lo anterior puede promover el abuso en la imposición de medidas minando la independencia judicial.

Sobre la conformación del órgano encargado de atender los procedimientos disciplinarios contra las personas juzgadores, el informe contempla que la autoridad disciplinaria debe incluir a los miembros que no pertenezcan a la profesión judicial, pero que en ningún caso esas personas deben ser miembros de los poderes legislativos o ejecutivos del Estado. Citando nuevamente al Estatuto Universal del Juez en su artículo 2-3, éste señala que los Consejos de la Judicatura deben estar compuestos por una mayoría de jueces elegidos por sus compañeros, de acuerdo con procedimientos que aseguren su mayor representación, y que aunque pueden

---

<sup>99</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García Sayán, A/75/172, 17 de julio de 2020, párr. 8.

<sup>100</sup> Unión Internacional de Magistrados, Estatuto Universal del Juez, 14 de noviembre de 2017.

tener miembros que no sean jueces, para representar la variedad de la sociedad civil, con el fin de evitar cualquier sospecha, estos miembros no pueden ser políticos. Además, deben tener las mismas calificaciones en términos de integridad, independencia, imparcialidad y habilidades de los jueces.<sup>101</sup>

El informe hace énfasis en que la Relatoría ya ha manifestado en varias ocasiones que “la participación del poder ejecutivo del Estado en la selección de miembros de órganos disciplinarios o su intervención en procedimientos disciplinarios genera graves inquietudes respecto de la independencia del poder judicial y la separación de poderes (A/HRC/38/38, párr. 61, A/HRC/26/32, párrs. 91 a 93, y A/HRC/11/41, párrs. 60 y 61)”.<sup>102</sup>

Acerca de las responsabilidades penales y civiles que las personas juzgadoras pueden enfrentar, la Relatoría ha reiterado que los jueces y las juezas deben tener cierto grado de inmunidad en el sentido de que no pueden ser detenidos ni enjuiciados por actos u omisiones cometidos de buena fe en el ejercicio de sus labores.<sup>103</sup> Esta inmunidad no implica que las personas juzgadoras gocen de impunidad frente a las leyes civiles y penales, pues pueden ser sujetos a responsabilidad por violar el contenido de esas leyes como cualquier otro ciudadano; sin embargo, no deben ser responsabilidades adjudicadas por haber dictado “sentencias injustas” ni por haber cometido errores jurídicos en sus sentencias.<sup>104</sup>

El informe condena el uso de sanciones encubiertas que buscan intimidar, hostigar o interferir de algún modo en la actividad profesional de las personas juzgadoras. A diferencia de las medidas disciplinarias, cuyo objeto es sancionar las faltas de los jueces y las juezas cometidas en el ejercicio de sus funciones, las sanciones

---

<sup>101</sup> Unión Internacional de Magistrados, Estatuto Universal del Juez, 14 de noviembre de 2017.

<sup>102</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García Sayán, A/75/172, 17 de julio de 2020, párr. 31.

<sup>103</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García Sayán, A/75/172, 17 de julio de 2020, párrs. 96-98.

<sup>104</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 65.



encubiertas no persiguen un fin legítimo, sino que se aplican para inducir a la persona juzgadora a desestimar la consideración de un caso o a resolverlo de determinada manera, o para castigar una opinión expresada o una decisión adoptada en el ejercicio de su profesión, incluso si la conducta sancionada es conforme a la legislación nacional y las normas pertinentes que regulan la conducta profesional.

Las sanciones encubiertas tienen un efecto negativo en la vida profesional de la persona juzgadora como en la duración de su mandato, su seguridad económica o personal, las condiciones de trabajo, entre otras. Según el informe, existe una categoría de personas juzgadoras particularmente expuestas a sufrir esta clase de sanciones, son los jueces y juezas asignadas a casos con importantes consecuencias políticas o sociales, como los relacionados con corrupción, delincuencia organizada o violaciones de derechos humanos cometidas por funcionarios de gobierno. Adicionalmente, el castigo a través de este tipo de sanciones puede acarrear un efecto disuasorio en personas juzgadoras que se encuentran en contextos similares y no sólo influir en la conducta del juez o jueza que la sufre directamente.<sup>105</sup>

#### **2. 2.2.2.2. Sistema interamericano de derechos humanos**

Del artículo 23.1, inciso c, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se desprende que los Estados deben brindar una garantía de estabilidad a las personas que son funcionarias públicas.<sup>106</sup> Para las personas que operan el sistema de justicia esta garantía está fortalecida con otros principios<sup>107</sup> consagrados en el

---

<sup>105</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García Sayán, A/75/172, 17 de julio de 2020, párrs. 56-59.

<sup>106</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009, párr. 138; Corte IDH. *Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019, párr. 93.

<sup>107</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011, párr. 110.

artículo 8 de la Convención Americana que entrañan ciertas garantías a favor de personas juzgadoras para que ejerzan sus funciones sin presiones externas.<sup>108</sup>

En este sentido, la garantía de estabilidad en el cargo no es sinónimo de impunidad<sup>109</sup> y obliga a los Estados a diseñar procesos disciplinarios estrictos para la destitución de personas juzgadoras ante el incumplimiento de sus obligaciones.<sup>110</sup> Cuando se activan los mecanismos de disciplina judicial se debe respetar el debido proceso, las sanciones deben ser proporcionales a la falta cometida<sup>111</sup> y la decisión debe estar fundada y motivada. Asimismo, en los márgenes de la Convención Americana, está prohibido sancionar a las personas juzgadoras con motivo de su juicio o criterio jurídico desarrollado en alguna resolución.<sup>112</sup>

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las autoridades disciplinarias que tengan a su conocimiento los procesos disciplinarios para la separación del cargo de personas juzgadoras, deben satisfacer las garantías de independencia, competencia e imparcialidad. Y, de manera general, estas garantías deben ser observadas por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que decida sobre los derechos o intereses de las personas a través de sus resoluciones.<sup>113</sup>

Concretamente, respecto de la garantía de independencia judicial la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas son inherentes a la independencia de la autoridad encargada de aplicar la

---

<sup>108</sup> Corte IDH. *Caso Quintana Coello vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013, párr. 153; Comisión de Venecia, Informe sobre la independencia del sistema judicial parte I: la independencia de los jueces, 82 reunión plenaria, párr. 6.; UNODC, *Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial*, 2013, pág. 21, considerandos.

<sup>109</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, *La independencia judicial no puede ser sinónimo de impunidad*, artículo 003, junio de 2018, párr. 8.

<sup>110</sup> HRC. A/HRC/11/41, 24 marzo 2009, párr. 95.

<sup>111</sup> HRC. A/HRC/11/41, 24 marzo 2009, párr. 58; CDH. CCPR/CO/75/VNM, 5 agosto 2002, párr. 10; CDH. CCPR/CO/71/UZB, 26 abril 2001, párr. 14.

<sup>112</sup> HRC. A/HRC/11/41, 24 marzo 2009, párr. 58; CDH. CCPR/CO/75/VNM, 5 de agosto de 2002, párr. 10; CDH. CCPR/CO/71/UZB, 26 abril 2001, párr. 14.

<sup>113</sup> CIDH, *Garantías para la independencia...*, *op. cit.*, párr. 195.

sanción. Dichas garantías se deben traducir en un régimen disciplinario en que la autoridad a cargo de conocer la situación y determinar la sanción, no se vea sometida a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función, e inspire confianza al operador de justicia sometido a proceso. Por su parte, la garantía de competencia, implica el derecho a ser juzgado por las autoridades respectivas con arreglo a procedimientos previamente establecidos, de tal manera que el Estado no cree autoridades que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente.<sup>114</sup>

La Comisión ha expresado que la independencia institucional de la autoridad disciplinaria tiene relación con la posibilidad de que existan o no injerencias por parte de otros poderes u órganos del Poder Público en los procesos disciplinarios y, en consecuencia, para que ésta actúe de manera independiente. Esta independencia institucional ha sido verificada en los Estados que poseen un Consejo de la Judicatura que cuenta con adecuadas garantías de independencia para el conocimiento de los procesos disciplinarios de personas juzgadas.<sup>115</sup>

Por otro lado, la imparcialidad de la autoridad disciplinaria conlleva que el proceso ofrezca garantías suficientes de índole objetiva que permitan eliminar toda duda de parcialidad.<sup>116</sup> Es debido resaltar que la imparcialidad subjetiva se presume a menos que exista prueba en contrario.<sup>117</sup> En el mismo sentido, es importante que exista un órgano o mecanismo independiente encargado de la aplicación de sanciones,<sup>118</sup> el cual no necesariamente debe encontrarse fuera del Poder Judicial para cumplir con

---

<sup>114</sup> CIDH, *Garantías para la independencia...*, *op. cit.*, párr. 196; Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2009, párrafo 70; y Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de julio de 2011, párr. 98.

<sup>115</sup> CIDH, *Garantías para la independencia...*, *op. cit.*, párr. 197.

<sup>116</sup> Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 56.

<sup>117</sup> TEDH. *Case of Piersack vs. Belgium*, 1 octubre 1982, párrs. 30-32.

<sup>118</sup> HRC. A/HRC/11/41, 24 marzo 2009, párr. 61; CoIDH. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero 2001, párrs. 74 y 84; CDH CCPR/CO/84/TJK, 18 julio 2005, párr. 17.

la garantía de independencia, pues basta con que el mecanismo o procedimiento otorgue las garantías necesarias para evitar irregularidades.

Asimismo, en el contexto de los procesos disciplinarios, la CIDH ha destacado que deben existir reglas claras en cuanto a las causales y procedimiento de separación del cargo de personas juzgadoras, y su ausencia además de fomentar dudas sobre la independencia, puede dar lugar a actuaciones arbitrarias de abuso de poder, con repercusiones directas en los derechos al debido proceso y a la legalidad.<sup>119</sup> Es decir, es importante que las normas que establezcan sanciones como la destitución, sean sometidas al más estricto juicio de legalidad, ya que se trata no solo de una sanción de extraordinaria gravedad sino que, dado que constituyen una excepción a la estabilidad judicial, pueden comprometer los principios de independencia y autonomía judicial.

Además, una de las obligaciones mínimas de las autoridades disciplinarias es la de motivar sus resoluciones de forma convincente,<sup>120</sup> de manera que provean de una justificación razonada a las conclusiones adoptadas<sup>121</sup> y permitan a la persona afectada impugnar la decisión. Este deber estatal es una de las garantías destinadas a salvaguardar el debido proceso y el acceso a la justicia.<sup>122</sup>

La CIDH ha instado a los Estados a prever dentro de las leyes que regulan los procesos disciplinarios la posibilidad de que las y los operadores de justicia puedan preparar adecuadamente una defensa en conformidad con los criterios de derecho internacional.<sup>123</sup> Y de la misma forma, ha recordado que el control disciplinario debe tener un nivel adecuado de motivación donde corresponde analizar la gravedad de la conducta imputada y la proporcionalidad de la sanción para asegurar que no se

---

<sup>119</sup> CIDH, *Garantías para la independencia...*, [op. cit.](#), párr. 207.

<sup>120</sup> Consejo Consultivo de Jueces Europeos, Informe N°17, 2014, párr. 4.

<sup>121</sup> Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007, párr. 107.

<sup>122</sup> Corte IDH. *Caso Acosta y otros vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017, párr. 133.

<sup>123</sup> CIDH, *Garantías para la independencia...*, [op. cit.](#), párr. 223.

sancione a las personas juzgadoras por adoptar posiciones jurídicas debidamente fundamentadas aunque discrepantes frente a aquellas sustentadas por instancias de revisión.

## **2.3. Conclusiones**

Aunque existen argumentos razonables para despojar al Consejo de la Judicatura Federal de sus atribuciones en materia disciplinaria y crear un órgano especializado que sea independiente de la Presidencia de la SCJN, el propósito, la estructura y las funciones del Tribunal de Disciplina Judicial planteado por el Ejecutivo federal pueden impactar de manera negativa en los derechos de las personas juzgadoras y en el derecho de las mexicanas y los mexicanos a contar con jueces independientes e imparciales, cuyas decisiones garanticen el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, generen seguridad jurídica y contribuyan al bienestar social.

### **2.3.1 La imposibilidad de impugnar la decisión del Tribunal de Disciplina Judicial transgrede el derecho a un juicio justo**

La reforma al artículo 100 constitucional establece explícitamente que las decisiones del Tribunal de Disciplina “serán definitivas e inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de estas”. Esta disposición transgrede los estándares del derecho al juicio justo de las personas sujetas a procedimientos de disciplina judicial y contradice lo expuesto como un problema del sistema de justicia en la propia iniciativa del Ejecutivo federal.

En la página 27 de la iniciativa se destaca como parte de la exposición de motivos para la reforma judicial que, tras su visita en México en 2020, la relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados expresó su preocupación sobre el hecho de que “conforme a la propia Constitución, las decisiones del Consejo de la Judicatura federal [en materia disciplinaria] son definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso

alguno en su contra”.<sup>124</sup> En el párrafo siguiente, la iniciativa señala que “la Relatora Especial recomendó que todas [las] decisiones disciplinarias y administrativas que tengan un impacto sobre el estatus de juezas y jueces y magistradas y magistrados deberían tener la posibilidad de ser revisadas por otro órgano jurisdiccional independiente”.<sup>125</sup>

El llamamiento que realizó la relatora de la ONU para la independencia judicial coincide con el precedente establecido por la Corte IDH en la sentencia del caso *Aguinaga Aillón vs. Ecuador*,<sup>126</sup> el derecho a la estabilidad laboral de los funcionarios judiciales comprende la garantía de que, en caso de despido o cese de un funcionario judicial, se realice bajo causas justificadas y que el trabajador pueda recurrir la decisión ante las autoridades pertinentes. Para la Corte IDH esta garantía es una condición elemental del debido cumplimiento de las funciones judiciales<sup>127</sup> y su falta de reconocimiento en los sistemas jurídicos nacionales contraviene lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De esta manera los estándares internacionales aplicables a la disciplina judicial reconocen el derecho de las funcionarias y los funcionarios del Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales estatales a contar con un recurso, que además debe ser idóneo y efectivo, para solicitar que una instancia judicial, independiente e imparcial, revise las decisiones del órgano disciplinario. Si los poderes del Estado mexicano se reúnen a discutir mejoras al sistema de justicia, un tema central en la agenda debería ser incluir en el marco jurídico nacional el derecho de las

---

<sup>124</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, del 18 de abril de 2011, referido en la página 27 de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>».

<sup>125</sup> *Idem*.

<sup>126</sup> Corte IDH. *Caso Aguinaga Aillón vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2023. Serie C No. 483, párr. 99.

<sup>127</sup> *Cfr.* Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, supra, párr. 150 y *Caso Nissen Pessolani Vs. Paraguay*, supra, párr. 102.

funcionarias y los funcionarios judiciales a recurrir las sanciones impuestas a través de los procedimientos disciplinarios.

### **2.3.2 La integración política del Tribunal de Disciplina Judicial podría afectar la objetividad e imparcialidad de las decisiones judiciales**

Un aspecto que debe ser discutido amplia y profundamente es la selección de las magistradas y los magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial por voto popular a partir de la lista de aspirantes previamente establecida por los representantes de los poderes del Estado mexicano. El argumento central de la iniciativa de reforma judicial es que la elección popular de ministros, magistrados y jueces dotará de legitimidad al sistema de justicia y fortalecerá la independencia judicial. Sin embargo, como se señaló en este informe, existen razones suficientes para cuestionar que un cambio en este sentido genere resultados positivos para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia, tanto en los ámbitos federal como estatal.

En el caso particular del Tribunal de Disciplina, tal como está planteado en la iniciativa, no garantiza a las funcionarias y los funcionarios judiciales el derecho a ser juzgados por un tribunal independiente e imparcial, reconocido en los precedentes de la Corte Interamericana.<sup>128</sup> Si partimos del hecho de que para competir en las urnas por el cargo de magistrado o magistrada del Tribunal, las personas aspirantes deben ser primero propuestas por el Ejecutivo federal, la mayoría calificada de los diputados y los senadores o la mayoría de los integrantes del Pleno de la SCJN, ¿qué salvaguardas legales se establecen para garantizar la idoneidad, independencia e imparcialidad de las y los integrantes del Tribunal de Disciplina?

Con el diseño propuesto para el Tribunal de Disciplina Judicial existe un riesgo latente de que las magistradas y los magistrados electos tomen dos posturas

---

<sup>128</sup> HRC. A/HRC/11/41, 24 marzo 2009, párr. 61; CoIDH. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, supra, 31 enero 2001, párrs. 74 y 84; CDH CCPR/CO/84/TJK, 18 de julio de 2005, párr. 17.

extremas: por un lado, encauzar los procedimientos disciplinarios para sancionar a las personas juzgadoras cuyas decisiones no se ajusten a las preferencias políticas del régimen en turno, y, en el polo opuesto, que el sistema disciplinario se paralice ante la coincidencia de afinidades políticas entre los magistrados y funcionarios judiciales sujetos a escrutinio. Después de todo, si los magistrados de disciplina y los juzgadores pertenecen a la misma fórmula política y son electos en los mismos comicios, existen suficientes incentivos para evitar sancionar las faltas disciplinarias porque esto podría eventualmente afectar la preferencia política del electorado.

### **2.3.3. La iniciativa de reforma transgrede los fines y propósitos de la disciplina judicial**

Al realizar una lectura integral se advierte la intención de usar el régimen disciplinario para sancionar a las personas juzgadoras que tomen decisiones contrarias a las preferencias políticas de las mayorías gobernantes. También se alerta sobre el posible traslape entre los procedimientos disciplinarios, las causas penales y la revisión judicial.

Sin duda las personas juzgadoras, así como todo el personal del Poder Judicial de la Federación, son servidores públicos cuya conducta está sujeta a responsabilidad administrativa, códigos de ética, entre otras disposiciones establecidas para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de justicia. Sin embargo, a diferencia de otros poderes públicos en los que la conducta de las personas funcionarias está condicionada a relaciones de supra-subordinación, en los sistemas de justicia la labor de las personas juzgadoras tiene una doble dimensión: son funcionarios públicos y al mismo tiempo son titulares de la potestad jurisdiccional que les otorga la Constitución.

En esta segunda dimensión, las juezas y los jueces gozan de autonomía para resolver las controversias planteadas por la ciudadanía conforme al derecho aplicable y con la garantía de que no serán sujetas a presiones personales, políticas,



económicas o de otra naturaleza.<sup>129</sup> La “libertad de jurisdicción” es también una garantía para la ciudadanía que acude a los órganos jurisdiccionales en búsqueda de una solución adecuada para los conflictos que enfrentan. Es en este sentido que la libertad de jurisdicción representa uno de los más importantes valores en un Estado democrático.

Ahora bien, la libertad de jurisdicción no es sinónimo de impunidad. El sistema de justicia no se ve afectado cuando un juez o una jueza es sancionado o sancionada por incurrir en conductas objetivamente incorrectas, como realizar actos de discriminación, acoso sexual o recibir sobornos. Al contrario, cuando las personas que ocupan cargos judiciales son llamadas a rendir cuentas por conductas inadecuadas, el sistema de justicia se fortalece, se corrige el comportamiento judicial y se recupera la confianza de la ciudadanía.

Si se pretende reformar el régimen de disciplina judicial en México será fundamental tomar en cuenta lo establecido por la Corte Interamericana en el caso *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, respecto a que el uso arbitrario de los mecanismos para sancionar a las personas juzgadoras atenta contra la libertad que les conceden las normas constitucionales para resolver las controversias.<sup>130</sup> Es necesario entonces que la reforma judicial contemple las salvaguardas adecuadas para garantizar que los procedimientos disciplinarios no serán usados como medio para sancionar conductas que son materia de la jurisdicción penal y evitar que se conviertan en una herramienta para presionar a las personas juzgadoras a modificar sus decisiones y criterios judiciales.

---

<sup>129</sup> Cfr. Lubert, Steven, “Judicial discipline and judicial independence”, en *Law and contemporary problems*, Duke University School of Law, Vol. 61, no. 3, 1998, p. 61.

<sup>130</sup> Al respecto, véase CIDH. *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013.

### **2.3.4 Las causales por disciplina contempladas en la iniciativa constituyen cláusulas abiertas que transgreden la seguridad jurídica de las funcionarias y los funcionarios judiciales**

El artículo 100 de la Iniciativa<sup>131</sup> y del Dictamen<sup>132</sup> enlista las causales que darán lugar a la sanción de las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación. La primera causal de sanción es “incurrir en actos u omisiones contrarias a la ley, al interés público o a la adecuada administración de justicia, incluyendo aquellas vinculadas con hechos de corrupción, tráfico de influencias, nepotismo, complicidad o encubrimiento de presuntos delincuentes”. El segundo motivo para sancionar al personal jurisdiccional es “cuando sus determinaciones no se ajusten a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además de los asuntos que la ley determine”.<sup>133</sup>

Las sanciones que imponga el Tribunal podrán incluir la amonestación, suspensión, sanción económica, destitución e inhabilitación de las personas servidoras públicas, con excepción de las ministras y los ministros de la SCJN, quienes sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución General. Igualmente, el Tribunal podrá presentar denuncias ante el Ministerio Público por la posible comisión de delitos y solicitar el juicio político de ministras y ministros de la SCJN ante la Cámara de Diputados. Las decisiones del Tribunal serán definitivas e inatacables porque no existe recurso alguno en contra de ellas.

Respecto de la sanción a personas juzgadoras, es pertinente mencionar que la Corte Interamericana ha señalado que no pueden ser destituidas o castigadas con motivo del sentido de sus decisiones.<sup>134</sup> Asimismo, la Corte IDH ha resaltado que

el derecho internacional ha formulado pautas sobre las razones válidas para proceder a la suspensión o remoción de un juez, las cuales pueden ser, entre

---

<sup>131</sup> Iniciativa, pp. 82 y 83.

<sup>132</sup> Dictamen, pp. 53 y 54.

<sup>133</sup> *Idem.*

<sup>134</sup> CIDH, *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C, No. 182, párr. 78 (énfasis de las autoras).

otras, mala conducta o incompetencia. Ahora bien, los jueces no pueden ser destituidos únicamente debido a que su decisión fue revocada mediante una apelación o revisión de un órgano judicial superior.<sup>135</sup>

La Corte Interamericana es muy clara al señalar que el control disciplinario a los jueces y las juezas únicamente tiene como objetivo “valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público”,<sup>136</sup> mas no castigarlos por el sentido de sus resoluciones.

Sobre el mismo punto, en el caso *López Lone y otros vs. Honduras*, la Corte Interamericana llegó a decisiones importantes en relación con la sanción de personas juzgadoras. Señaló que ellas poseen garantías específicas que derivan del derecho humano a la independencia judicial, las cuales son esenciales para que ejerzan su función pública. Así, las personas juzgadoras deben ser nombradas mediante un proceso adecuado, deben gozar de la inamovilidad en el cargo y no ser presionados por circunstancias externas.<sup>137</sup>

La Corte Interamericana determinó que

[...] ii) las dimensiones de la independencia judicial se traducen *en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas*, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato, y iii) cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces y las juezas en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1.c de la Convención Americana [...].<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, párr. 84.

<sup>136</sup> *Ibidem*, párr. 86.

<sup>137</sup> CIDH, *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C, No. 302, párrs. 190 y 191.

<sup>138</sup> *Ibidem*, párr. 192 (énfasis de las autoras).

Incluso, la Corte IDH ha sostenido que derivado del derecho humano a la independencia judicial y la garantía de inamovilidad, existe un derecho del juez de permanecer en su cargo.<sup>139</sup>

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos señaló que

Los jueces podrán ser destituidos únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia, de conformidad con procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad establecidos en la Constitución o en la ley. La destitución de jueces por el poder ejecutivo, por ejemplo antes de la expiración del mandato para el que fueron nombrados, sin que se les dé ninguna razón concreta y sin que dispongan de una protección judicial efectiva para impugnar la destitución, es incompatible con la independencia del poder judicial. Esto también se aplica, por ejemplo, a la destitución por el poder ejecutivo de jueces presuntamente corruptos sin que se siga ninguno de los procedimientos establecidos en la ley.<sup>140</sup>

Por su parte, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura emitidos por la ONU en septiembre de 1985 indican que las personas juzgadoras “sólo podrán ser suspendid[a]s o separad[a]s de sus cargos por incapacidad o comportamiento que l[a]s inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.”<sup>141</sup>

Ahora bien, la primera causal contemplada tanto en la Iniciativa como en el Dictamen, indica que quien juzga podrá ser sancionado por incurrir en actos u omisiones contrarias a la ley, al interés público o a la adecuada administración de justicia, incluyendo aquellas vinculadas con hechos de corrupción, tráfico de influencias, nepotismo, complicidad o encubrimiento de presuntos delincuentes.<sup>142</sup>

Si bien en esta causal se mencionan varios ejemplos claros y específicos que darán lugar a la sanción de personas juzgadoras, como haber realizado actos de

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, párr. 193.

<sup>140</sup> Comité de Derechos Humanos del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, “Observación General 32 sobre el artículo 14: el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia”, párr. 20.

<sup>141</sup> Principio 18.

<sup>142</sup> Iniciativa, p. 82; Dictamen, p. 53.

corrupción, tráfico de influencias o nepotismo, hay varios aspectos negativos que merecen diversos comentarios. Ciertamente, parte de los motivos para castigar son ambiguos y muy abiertos, particularmente el que se refiere a realizar conductas contrarias a la ley o al interés público o la adecuada administración de justicia.

Al respecto, en la Acción de Inconstitucionalidad 47/2016, se indicó que

El principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, previsto en el tercer párrafo artículo 14 Constitucional, modulado a la materia administrativa, compele a que las conductas y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica con dignidad democrática, en donde se pueden desarrollar esta categoría de normas, *pero además sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable e impida la actuación arbitraria de la autoridad, de tal suerte que la ley debe quedar redactada de tal forma que especifique de manera clara, precisa y exacta las conductas y sanciones respectivas*. El principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>143</sup>

Conforme a lo anterior, es preocupante qué puede llegar a entender el Tribunal de Disciplina Judicial por “actos contrarios al interés público o a la ley”. Por ejemplo, si una persona juzgadora dicta un amparo que no conviene a los intereses de los otros Poderes de la Unión, como el Ejecutivo federal, ¿eso podría considerarse como un acto contrario al interés público y la ley?

Ahora bien, la causal que hace referencia al “encubrimiento de posibles delincuentes” también llama la atención. Es decir, si una autoridad jurisdiccional libera a una persona que está enfrentando un proceso penal, ¿eso se podría considerar como encubrimiento de posibles delincuentes? Al respecto, la fracción I, del apartado B, del artículo 20 de la Constitución General, señala que la persona

---

<sup>143</sup> Acción de Inconstitucionalidad 47/2016. Votada el 23 de abril de 2018. Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán (énfasis añadido).

imputada tendrá derecho a que se le presuma inocente mientras no se declare su responsabilidad mediante una sentencia emitida por el juez de la causa. Es así como la Constitución contempla y protege el derecho a la presunción de inocencia que todas las personas tenemos en México. Debido al derecho humano a la presunción de inocencia, es posible que una autoridad jurisdiccional dicte una resolución absolutoria que deja en libertad a la persona procesada; esto no significaría que la persona juzgadora está encubriendo a posibles delincuentes.

Del mismo modo, hay otras razones por las cuales la autoridad judicial podría dejar en libertad a la persona procesada: por ejemplo, cuando el juez o la jueza de control se percató de que la persona fue detenida legalmente, por no haberse dado la flagrancia, el caso urgente o la orden de aprehensión. O cuando ciertas diligencias de investigación como cateos no fueron realizadas conforme a los estándares constitucionales e internacionales.

En resumen, las causales que hacen referencia a actos u omisiones contrarias a la ley, el interés público o la adecuada administración de justicia no se expresan conforme al principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, por ser vagas y amplias. Asimismo, ciertas afirmaciones que se han realizado desde el Ejecutivo federal, como el descontento mencionado respecto de los amparos en contra de la reforma eléctrica y la liberación de personas que están enfrentando procesos penales, hacen pensar que dichas causales están dirigidas a castigar a los jueces por sus decisiones judiciales y no por su comportamiento.

De conformidad con organismos internacionales, las personas juzgadoras de ninguna manera pueden ser sancionadas por el sentido de sus resoluciones. Además, existe el derecho humano de quien juzga que su separación únicamente se encuentre limitada a causales permitidas. Las personas juzgadoras solamente podrán ser destituidas por motivos relacionados con la mala conducta, mal comportamiento o por incompetencia.

Finalmente, la causal relativa al encubrimiento de posibles delincuentes afecta el derecho humano a la presunción de inocencia del que todas las personas gozan en

México. Debido a la protección que impone este derecho, es que es posible que, en un proceso penal, se libere a una persona justo porque las pruebas desahogadas en el proceso no quebrantaron tal principio a la presunción de inocencia. Dicho en otras palabras: en el juicio no se comprobó el delito más allá de la duda razonable. Esto no necesariamente significa que la autoridad judicial que libera a una persona que enfrenta el proceso penal lo hace porque está encubriendo a posibles delincuentes, sino que la razón de la liberación puede basarse en el derecho a la presunción de inocencia o en diligencias que no se realizan conforme a los estándares constitucionales e internacionales de derechos humanos como una detención ilegal realizada por el Ejército o la Marina o un cateo mal realizado.

# 3

**Justicia pronta y expedita**



### **3.1 Contenido de las reformas a los artículos 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>144</sup>**

En lo que respecta a una justicia pronta y expedita, la iniciativa de reforma propone modificar los artículos 17 y 20 constitucionales. En particular, se proponen dos puntos:

- I. Plazo máximo de seis meses para resolver asuntos a partir de las “cuantías tributarias” determinadas por las leyes secundarias (artículo 17).
  - a. El concepto “cuantía tributaria” es oscuro.
  - b. No se indica si el plazo de seis meses funciona como techo o como piso para la celeridad de los procesos judiciales.
- II. Ante el incumplimiento de los plazos constitucionales (artículos 17 y 20<sup>145</sup>), los propios órganos jurisdiccionales deben informar al Tribunal de Disciplina Judicial su retraso, acompañado de su justificación, para que el Tribunal pueda investigar, iniciar un proceso sancionatorio y determinar las consecuencias de la dilación en el proceso (artículos 17 y 20).

### **3.2 Análisis de motivos que impulsan la iniciativa de reforma para una justicia pronta y expedita<sup>146</sup>**

En relación con el derecho a una justicia pronta y expedita, la iniciativa se sostiene en dos razones: i) el derecho de las personas justiciables a recibir una justicia de calidad y ii) la justicia como una herramienta frente al combate a la delincuencia.

Sobre la primera razón, se define a los procesos judiciales como lentos, caros, tortuosos y que implican un gran uso de papel. No obstante, la caracterización se hace sin datos que sustenten las afirmaciones, es decir, sin un diagnóstico real.

De esa manera, se considera que uno de los problemas principales del Poder Judicial es la “incapacidad o el desinterés que prevalece en los órganos encargados de la administración de justicia para cumplir con los principios previstos en el artículo 17 constitucional de brindar una justicia pronta y expedita a las personas justiciables”.<sup>147</sup> Como solución, se propone fijar un plazo de seis meses para resolver casos, en atención a su cuantía.

---

<sup>144</sup> En el Anexo 1 se encuentra la propuesta textual de las reformas a los artículos referidos.

<sup>145</sup> Se refiere al plazo de cuatro meses para resolver delitos con penas de prisión menores a dos años.

<sup>146</sup> A partir de la página 30 de la exposición de motivos, se desarrolla este tema.

<sup>147</sup> Iniciativa de reforma, p. 29.

Ahora bien, el rezago judicial se define como la demora en la solución (sentencias, conciliaciones) de los problemas y casos que se presentan ante los jueces y tribunales. No obstante, el rezago no sólo puede medirse como la diferencia entre los casos que entran y los que salen. El problema de conflictividad social que llega al sistema judicial es mucho más complejo para abordarlo únicamente como un asunto meramente cuantitativo.

Para un diagnóstico real sobre el rezago judicial, es necesario estudiar, cuando menos, los factores con los que conviven los órganos judiciales y que impactan en la impartición de justicia, tales como:

- a) El número de funcionarios para resolver los casos y sus consecuencias en la carga laboral.
- b) Los problemas normativos y procesales que generan demoras en los procesos, como la dilación en las notificaciones, la tardanza en el desahogo de pruebas, el rezago en la programación de audiencias, la pérdida de expedientes, el reducido espacio físico, las simulaciones procesales.
- c) Los problemas de corrupción e ineficiencia de funcionarios judiciales y los pertenecientes a otras instituciones públicas.

Sobre el combate a la delincuencia, se plantea que la disuasión de las conductas delictivas se logra con una justicia pronta y expedita. No obstante, la iniciativa de reforma no considera otros momentos importantes en el proceso, como lo son la investigación y la ejecución de las sentencias.

Se propone reformar los artículos 17 y 20 constitucionales con el propósito de que los jueces emitan los fallos de manera fundada y motivada en tiempos determinados. Para hacer efectivos los mandatos de los plazos, se recurre a medios coercitivos para las personas juzgadoras. De manera concreta, se pretende que las autoridades que no cumplan con los plazos establecidos para resolver las controversias inicien, por sí mismas, un procedimiento de rendición de cuentas ante el Tribunal de Disciplina Judicial, el cual determinará las consecuencias de la dilación injustificada.<sup>148</sup>

Como consecuencia, las personas juzgadoras deben cumplir, ante todo, con el plazo de la resolución, so pena de un proceso sancionatorio. La iniciativa plantea una comprensión sumamente formalista de lo que es la justicia pronta y expedita: plazos cortos.

---

<sup>148</sup> Iniciativa de reforma, p. 33.

Por lo anterior, existe una necesidad de un diagnóstico riguroso, sectorial (por materia y jurisdicción), basado en la evidencia, que pueda explicar los diversos factores y su peso en el problema del rezago y la congestión.

Asimismo, el diagnóstico debería tener una valoración muy precisa de los impactos de la pandemia en la administración de justicia, así como de las medidas tomadas en relación con la virtualidad para saber su impacto.

Este primer ejercicio podría ayudar a generar una propuesta integral que valore todos los obstáculos normativos, procesales e institucionales que impiden una justicia pronta y expedita, de manera que se pueda contar con un plan de transición para la garantía de los derechos del debido proceso, de los derechos laborales de los funcionarios y, en general, que garanticen la independencia judicial durante la reforma y posterior a su implementación.

Por último, es necesario integrar en todos los niveles de implementación de la reforma, específicamente en el campo penal, el papel e impacto de la fiscalía en la congestión y rezago de los procesos penales.

### **3.3 Análisis de la iniciativa de reforma frente a los estándares interamericanos**

La propuesta de reforma no contempla ni reconoce ninguno de los criterios constitucionales y convencionales para la determinación del plazo razonable que permita una justicia pronta y expedita. Sin consideración alguna a tales criterios, la propuesta se reduce y se limita a establecer el discrecional criterio del mero plazo de seis meses para resolver los asuntos.

La iniciativa entiende a la justicia pronta y expedita como “la obligación de los órganos y las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes”.<sup>149</sup>

Esta consideración es contraria a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en materia de acceso a la justicia, debida diligencia y plazo razonable.

La Corte IDH se ha pronunciado respecto a que la evaluación del plazo razonable se debe analizar en cada caso concreto, en relación con la duración total del proceso, lo cual podría

---

<sup>149</sup> Iniciativa de reforma, p. 31.

también incluir la ejecución de la sentencia definitiva. La Corte IDH ha considerado cuatro elementos para analizar si se cumplió con la garantía del plazo razonable, a saber: i) la complejidad del asunto, ii) la actividad procesal del interesado, iii) la conducta de las autoridades judiciales y iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.<sup>150</sup>

El Tribunal Interamericano también ha sostenido que se debe apreciar la duración total del proceso, desde el primer acto procesal hasta que se dicte la sentencia definitiva, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse.<sup>151</sup>

En cuanto a la celeridad del proceso en general, la Corte IDH ha señalado que el "plazo razonable" al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta la sentencia definitiva. El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.

Por ejemplo, en algunos casos han transcurrido más de 39 años, desde que ocurrió la violación a derechos humanos, sin que ninguna de las investigaciones analizadas en este capítulo haya superado la etapa investigativa, por lo que la Corte IDH considera en esos casos que se han superado los parámetros de razonabilidad y que resulta evidente que la investigación no se ha llevado a cabo dentro de un plazo razonable.<sup>152</sup>

Respecto de la conducta de las autoridades judiciales, la Corte ha entendido que, para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, las autoridades judiciales deben actuar con celeridad y sin demora, debido a que el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean llevados a cabo sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral.

---

<sup>150</sup> Corte IDH. *Caso Tavares Pereira y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C No. 507, párrafo 162.

<sup>151</sup> Corte IDH. *Caso López Sosa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de mayo de 2023. Serie C No. 489, párrafo 115.

<sup>152</sup> Corte IDH. *Caso Masacre de la Aldea Los Josefinos vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de noviembre de 2021. Serie C No. 442, párrafo 113. En el caso *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala* transcurrieron 34 años sin que las investigaciones superaran la etapa investigativa.

En relación con la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso, la Corte Interamericana ha establecido que si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve. Como un ejemplo de esto, se ha referido al derecho a la seguridad social, una prestación de carácter alimentario y sustitutivo del salario, de una persona mayor con discapacidad auditiva. En este supuesto, la Corte IDH ha concluido que era exigible un criterio reforzado de celeridad.<sup>153</sup>

Para determinar la complejidad del asunto, ese Tribunal ha tomado en consideración diferentes criterios, como la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, el tiempo transcurrido desde la violación, las características del recurso consagradas en la legislación interna y el contexto en el que ocurrió la violación.<sup>154</sup>

De manera general, la Corte Interamericana ha señalado que hay acceso a la justicia cuando el Estado garantiza, en un tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se lleven a cabo todas las medidas necesarias para conocer la verdad de lo sucedido y, en su caso, sancionar a los eventuales responsables. En este sentido, la Corte ha reiterado que los artículos 8 y 25 de la Convención también consagran el derecho de obtener respuesta a las demandas y solicitudes planteadas a las autoridades judiciales, ya que la eficacia del recurso implica una obligación positiva de proporcionar una respuesta en un plazo razonable.<sup>155</sup>

Los criterios anteriormente descritos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana han sido adoptados plenamente en la jurisprudencia de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este sentido, la Primera Sala de la SCJN se ha pronunciado sobre el concepto jurídico indeterminado del “plazo razonable”, previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal como se desprende, entre otros, de las sentencias de los amparos en revisión 27/2012 y 205/2014, así como en el amparo directo en revisión 3111/2014. Más recientemente, la Primera Sala de la SCJN ha considerado, como criterios para la determinación de la razonabilidad del plazo del proceso: a) la complejidad del asunto, b) la

---

<sup>153</sup> Corte IDH. *Muelle Flores vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 162.

<sup>154</sup> Corte IDH. *Caso Tavares Pereira y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C No. 507, párrafo 165.

<sup>155</sup> Corte IDH. *Caso Sales Pimenta vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2022. Serie C No. 454, párrafo 83.

actividad o conducta procesal del imputado, c) la conducta de las autoridades judiciales y d) la afectación que genera la demora en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso (SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 4051/2022).

En conclusión, se trata de una propuesta que establece un parámetro de tiempo que no tiene sustento jurídico ni empírico, y que, sobre todo, desconoce las complejidades propias de un sistema de administración de justicia. La falta de razonabilidad del plazo puede provocar que los juzgadores, para evitar una sanción, no analicen los casos con el detenimiento suficiente.

### **3.4 Riesgos en la implementación de la Reforma Judicial**

#### **3.4.1 La gradualidad de las reformas como garantía de una justicia justa y oportuna**

La propuesta de reforma no considera gradualidad en el logro de los objetivos ni en la implementación efectiva de sus ambiciosos objetivos. Entre otros aspectos, la propuesta de reforma parte de un supuesto falso: una vez electas, las nuevas personas juzgadoras entrarán en funciones plenas, con los conocimientos, habilidades y competencias necesarias para llevar a cabo sus labores, pero la realidad es que las nuevas personas titulares de los órganos jurisdiccionales necesariamente tendrán que pasar por un proceso de aprendizaje y adaptación a las labores, lo que, necesariamente, tiene como consecuencia un mayor rezago judicial.

A su vez, la propuesta de reforma no considera escenarios de implementación complejos, que son propios de cualquier política pública que busque modificar los perfiles y dinámicas de un sistema consolidado.

Las experiencias pasadas, tanto nacionales como internacionales, demuestran que la gradualidad en la implementación de reformas estructurales es un requisito necesario para su efectividad.

##### **3.4.1.1 Experiencia nacional**

En el caso mexicano, el Congreso de la Unión tuvo en cuenta el principio de gradualidad con ocasión de la denominada Reforma Laboral. El 1 de mayo de 2019 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto emitido por la Presidencia de la República mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Con esta reforma se busca disminuir los juicios individuales de conciliación y garantizar la representatividad óptima en negociaciones colectivas.

La Reforma Laboral se implementó en tres etapas. La primera inició el 18 de noviembre de 2020; la segunda, el 3 de noviembre de 2021 y la tercera, el 3 de octubre de 2022. Dicho proceso ha permitido contar con los espacios, recursos, evaluaciones y ajustes indispensables para contar con condiciones adecuadas de implementación de un régimen judicial transformador.<sup>156</sup>

En el mismo sentido, la última reforma al Poder Judicial Federal consideró también la necesidad de contar con normas transitorias indispensables para dar efectividad a sus objetivos de garantizar un mejor acceso a la justicia. Así, el Decreto Oficial 11/03/2021 dispone:

#### Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar la legislación secundaria derivada del mismo.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Para una presentación de las tres etapas de la reforma, con mención específica al estado de ejecución de las mismas, véase: <https://reformalaboral.stps.gob.mx>

<sup>157</sup> DECRETO por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la

### 3.4.1.2. Experiencia internacional

Uno de los casos más exitosos de implementación de reforma judicial en América Latina es el de la reforma al sistema de justicia procesal penal en Chile. Respecto a la implementación y puesta en marcha del sistema, el artículo 4.o de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público estableció un sistema gradual de entrada en vigencia de la reforma por regiones en cuatro etapas. La gradualidad del sistema se justificó tanto por razones técnicas (la dificultad de capacitar y llenar todos los cargos de jueces, fiscales, defensores y funcionarios que importa la reforma de una sola vez) como presupuestarias (dividir el costo de inversión inicial en varias etapas).

De esta forma, el sistema de implementación supuso incluso la aprobación de una norma transitoria constitucional —la Trigesimosexta— que autorizó la aplicación gradual de la reforma y que, además, entregó a la Ley Orgánica del Ministerio Público la determinación del calendario de la implementación. De acuerdo con el cronograma original, la implementación gradual se realizaría en cuatro etapas y en un periodo de casi tres años. Con todo, una ley posterior (la núm. 19.762 publicada en el Diario Oficial el 13 de octubre de 2001) alteró dicho cronograma aplazando la vigencia del nuevo sistema en la Región Metropolitana. Finalmente, dicho calendario fue nuevamente alterado en diciembre de 2004 por medio de la Ley núm. 19.919 que retrasó la entrada en vigencia del nuevo proceso en la Región Metropolitana para el día 16 de junio de 2005.

En consecuencia, no sólo se alteró el orden inicial de entrada en vigencia de las distintas regiones, sino que se amplió el plazo general de este proceso en casi dos años. Ambas alteraciones del programa se justificaron centralmente como una forma de contar con mayor tiempo para la puesta en marcha del sistema en la Región Metropolitana, la cual suponía desafíos más complejos tanto en

---

Federación. Disponible en:  
«[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021#gsc.tab=0)».



infraestructura como en la carga de trabajo del sistema. Con todo, no estuvieron exentos de polémicas y debates.<sup>158</sup>

La gradualidad en los procesos de implementación de reformas judiciales es tan importante que incluso la Constitución Política de la República de Chile considera dicho principio en el texto constitucional. Así, el artículo 77 de dicha carta fundamental dispone:

La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales, así como las leyes procesales que regulen un sistema de enjuiciamiento, podrán fijar fechas diferentes para su entrada en vigencia en las diversas regiones del territorio nacional. Sin perjuicio de lo anterior, el plazo para la entrada en vigor de dichas leyes en todo el país no podrá ser superior a cuatro años.<sup>159</sup>

### **3.4.2 El impacto de la reforma en la celeridad y retraso de los procesos. La falta de especialización de los perfiles de personas juzgadoras y su impacto en la duración y calidad de los juicios**

Más allá de la regla en virtud de la cual se produciría un cambio entre ministro/magistrado/juez actualmente en el cargo y quien le suceda, la entrada en régimen del nuevo sistema puede tener efectos en la duración de los procesos. Este impacto negativo se deduce del perfil de las candidatas y de los candidatos a llenar las plazas de personas juzgadoras.

Hasta el momento, las candidatas y los candidatos no requieren contar con los conocimientos específicos o especialización, ni las habilidades y competencias requeridas para llevar adelante —de manera eficiente y eficaz— la gestión de los procesos y la dictación de sentencias en los tiempos necesarios. Incluso, si la falta de especialización de las nuevas personas juzgadoras se intentase reducir por vía de la formación continua, tales procesos necesariamente tomarán tiempo e impactarán negativamente en la capacidad actual de los procesos.

---

<sup>158</sup> Duce, Mauricio, “La Reforma Procesal Penal en Chile: Logros y Desafíos Período 2000-2007”, *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 3, Quito, enero de 2008, pp. 67-84.

<sup>159</sup> Disponible en: «[https://www.camara.cl/camara/doc/leyes\\_normas/constitucion.pdf](https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf)».

Si la reforma busca, entre otros objetivos, garantizar un acceso a la justicia “justo” y “oportuno”, la propuesta actual va en sentido contrario de la oportunidad buscada. No se garantiza justicia por medio de procesos judiciales liderados por personas juzgadoras que no cuentan con la calidad técnica indispensable para proveer justicia. No se garantiza “oportunidad” de la justicia si, precisamente como consecuencia de las brechas en conocimientos, habilidades y competencias de las personas juzgadoras, el sistema de justicia debe dedicar años de formación básica para suplir tales brechas, en desmedro de quienes recurren a la justicia hoy.

### **3.5 Conclusiones sobre la iniciativa**

En términos generales, la reforma carece de un análisis serio y detallado de la situación de la impartición de la justicia en México, sus principales problemas y los mecanismos correctos para atacarlos.

En cuanto a a los procesos disciplinarios iniciados por no cumplir con los plazos constitucionales, la propuesta es riesgosa, en tanto no hay claridad en el proceso, las sanciones y las facultades de las autoridades intervinientes. Los procesos sancionatorios para personas juzgadoras deben respetar las garantías del debido proceso; de lo contrario, estos procesos pueden vulnerar la independencia judicial.

Los cambios y adiciones propuestos en los artículos 17 y 20 de la Constitución no ofrecen medidas efectivas para atacar el rezago judicial, sólo se hacen pronunciamientos generales sin cifras ni estudios que permitan identificar las acciones que realicen los cambios necesarios en la administración de justicia.

La regla del artículo 17 sobre cuantías para imponer un límite máximo de seis meses no responde ni considera las complejidades de los procesos judiciales y, además, no corresponde con los estándares internacionales y nacionales en la materia, en los que no se ha determinado un número específico de meses como plazo razonable. Para la determinación de este plazo deben tomarse en cuenta varios factores como los que han sido ampliamente estudiados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En ese sentido, la obligación de informar al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de una demora de más de seis meses no es una medida de descongestión, sino que puede impulsar a los jueces, por miedo a una sanción, a decidir los asuntos de manera

apresurada y sin la diligencia debida, todo para cumplir con un plazo establecido que no toma en cuenta la realidad de los órganos encargados de impartir justicia.

Por otro lado, respecto a la implementación de la reforma, es evidente que la gradualidad en su implementación es necesaria para que no se genere un retraso en el acceso a la justicia de las personas en el país. Sin embargo, la reforma no sólo no contempla un modelo de implementación gradual, sino que —sin tener respaldo en modelos matemáticos que permitan calcular el inevitable retraso que se generará— contempla plazos que no resultan razonables. En conclusión, la reforma no sólo no garantizará una justicia pronta y expedita, sino que contempla medidas que la retrasarán.

# 4

## **Perfil sociodemográfico de las personas juzgadoras**

## 4.1 Integración orgánica del Poder Judicial

La propuesta de reforma tiene implicaciones para todos los órganos jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial Federal (PJF) y los poderes judiciales locales. Para conocer el alcance de las propuestas, es indispensable contar con datos reales, los cuales no se consideran en la iniciativa.

### 4.1.1 Poder Judicial de la Federación

De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (2023),<sup>160</sup> el PJF se compone por 1,496 órganos jurisdiccionales y administrativos que requieren de las labores de 54,388 personas servidoras públicas. Los órganos jurisdiccionales y administrativos se dividen de la siguiente forma:

- Consejo de la Judicatura Federal
  - 270 Tribunales Colegiados de Circuito
  - 25 Tribunales Unitarios de Circuito
  - 39 Tribunales Colegiados de Apelación
  - 449 Juzgados de Distrito
  - 41 Centro de Justicia Penal Federal
  - 1 Centro Nacional de Justicia Especializado
  - 93 Tribunales Laborales Federales
  - 13 Plenos de Circuito
  - 494 Órganos o unidades administrativas
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
  - 1 Sala Superior
  - 5 Salas Regionales
  - 1 Sala Especial
  - 31 Órganos o unidades administrativas
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)
  - 1 Pleno
  - 2 Salas
  - 32 Órganos o unidades administrativas

---

<sup>160</sup> Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2023/>».

Los 931 órganos jurisdiccionales (salvo por la SCJN y el TEPJF) están compuestos por 1,647 titulares, divididos en:

- 910 magistrados y magistradas
- 737 jueces y juezas

#### **4.1.2 Poderes judiciales locales**

De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2023)<sup>161</sup> los poderes judiciales locales se componen por 5,315 órganos jurisdiccionales y administrativos que requieren las labores de 73,000 personas servidoras públicas. Los órganos jurisdiccionales y administrativos se dividen de la siguiente forma:

- 2,886 órganos de primera instancia
- 381 órganos de segunda instancia
- 135 órganos de ejecución de sentencia
- 390 órganos de primera instancia y ejecución de sentencia
- 1523 órganos o unidades administrativas

Los Tribunales Superiores de Justicia de los diferentes estados cuentan con un total de 603 magistrados. Los juzgados locales de los diferentes estados cuentan con un total de 4,398 jueces y juezas.

#### **4.1.3 Conclusiones sobre la integración orgánica del Poder Judicial**

Como se desprende de estos datos, los poderes judiciales federal y locales son organizaciones complejas. La implementación de una reforma estructural que no considera la configuración de las organizaciones es un riesgo alto, en términos organizacionales y de capital humano. El Poder Judicial Federal es la fuente de empleo de 54,388 personas y los poderes judiciales locales emplean a 73,000 personas. Una reforma contundente y de implementación inmediata pondría a 127,388 personas en una situación de inestabilidad laboral grave.

---

<sup>161</sup> Disponible en:  
«[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2023/doc/cnije\\_2023\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2023/doc/cnije_2023_resultados.pdf)».

## 4.2 Integración sociodemográfica del Poder Judicial de la Federación<sup>162</sup>

Al proponer la elección por voto de las y los titulares de los órganos jurisdiccionales, de fondo se plantea la integración del Poder Judicial por y para la ciudadanía. Es decir, la propuesta se hace partiendo de la siguiente premisa: la judicatura se compone por una élite social alejada de la ciudadanía. Por lo tanto, no puede responder a la misma.

Sin embargo, los datos cuantitativos sociodemográficos demuestran que esta premisa es falsa. En particular, la investigación realizada por Azul A. Aguiar Aguilar, a partir de datos recogidos por encuestas realizadas en 2019 a jueces y juezas de Distrito, muestra que la judicatura no pertenece a una élite social, sino que se conforma por personas de diversos orígenes sociodemográficos.

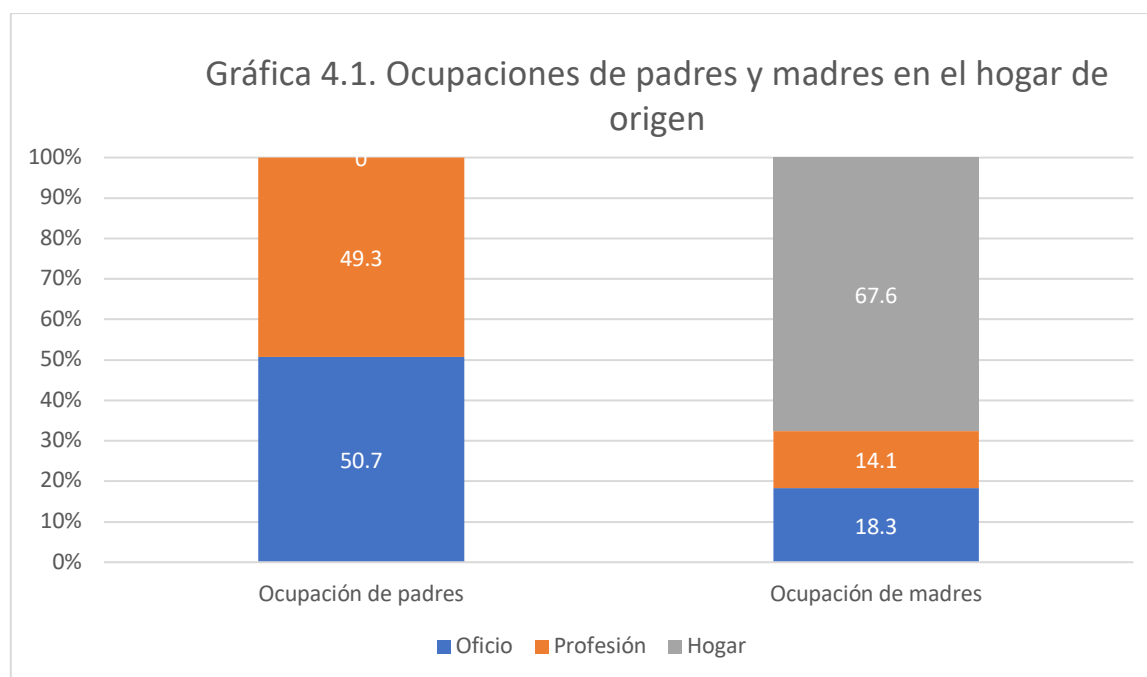
Se tomó a los jueces y juezas federales como población de estudio para determinar si el PJF, en efecto, es una institución elitista. Los resultados de la investigación indican lo contrario: las juezas y los jueces de distrito, en su mayoría, provienen de un hogar con un solo ingreso, normalmente del padre, de clase media, con formación en instituciones de educación pública (desde la educación básica hasta la superior). También hay perfiles de clase socioeconómica baja, media baja y media alta. Contrariamente a la premisa de fondo de la reforma, que el poder judicial se compone por las élites, en muchos casos la carrera judicial ha significado una posibilidad real de movilidad social. Si bien se requieren mayores datos sobre magistradas y magistrados federales y titulares de órganos jurisdiccionales locales, la muestra de Juzgados de Distrito es ejemplificativa para demostrar la falsedad de la premisa.

A continuación se presenta la información desglosada en dos categorías: los datos respecto del hogar de origen de los jueces y juezas y los datos sobre el perfil educativo y profesional de los jueces y juezas.

---

<sup>162</sup> La información de este apartado se obtuvo de Aguiar Aguilar, Azul A., *Legal Culture, Sociopolitical Origins and Professional Careers of Judges in Mexico*, Palgrave Macmillan Cham, 2024, especialmente el capítulo 4, "Who Inhabits the Federal Judiciary? Sociopolitical Origins and Professional Trajectories of the Judicial Elite", pp. 65-87.

#### 4.2.1 Perfil socioeconómico de hogares de origen



La mayoría de los jueces y juezas creció en una familia en la que dependía del ingreso de una sola persona, normalmente el padre. 49.3% de jueces y juezas proviene de una familia en la que el padre tiene una ocupación profesional: doctores, abogados, profesores universitarios, contadores, ingenieros, etc. 50.7% viene de una familia en la que el padre tiene una ocupación de oficio: técnicos, elementos del ejército, comerciantes, joyeros, rancheros, mineros, etc.

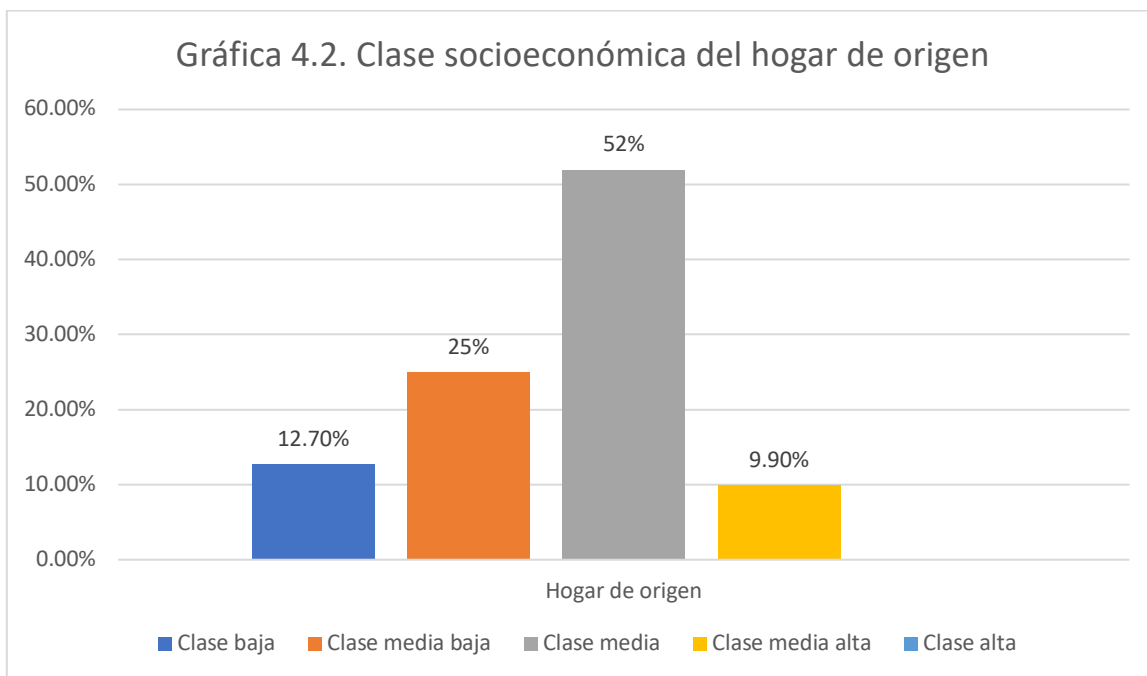
En cuanto a las madres, en su mayoría, se dedican al hogar. Sólo 18.3% de las madres de los jueces y las juezas trabajan como empleadas en tiendas, como secretarías, comerciantes, bancos, entre otros, y 14.1% está compuesto por profesionistas.

En cuanto al nivel de educación de sus padres, 40% cuenta con un grado de licenciatura y 10% tiene estudios de posgrado. Por otro lado, 28% de las madres cuenta con educación primaria, 33% con media superior y 18% con un grado de licenciatura.

Por último, la mayoría de los jueces y juezas encuestadas reportó haber crecido en un hogar de clase socioeconómica media, mientras que ninguno afirmó proceder de un hogar de clase alta.<sup>163</sup>

<sup>163</sup> Aguiar Aguilar, A., *op. cit.*, p. 71.





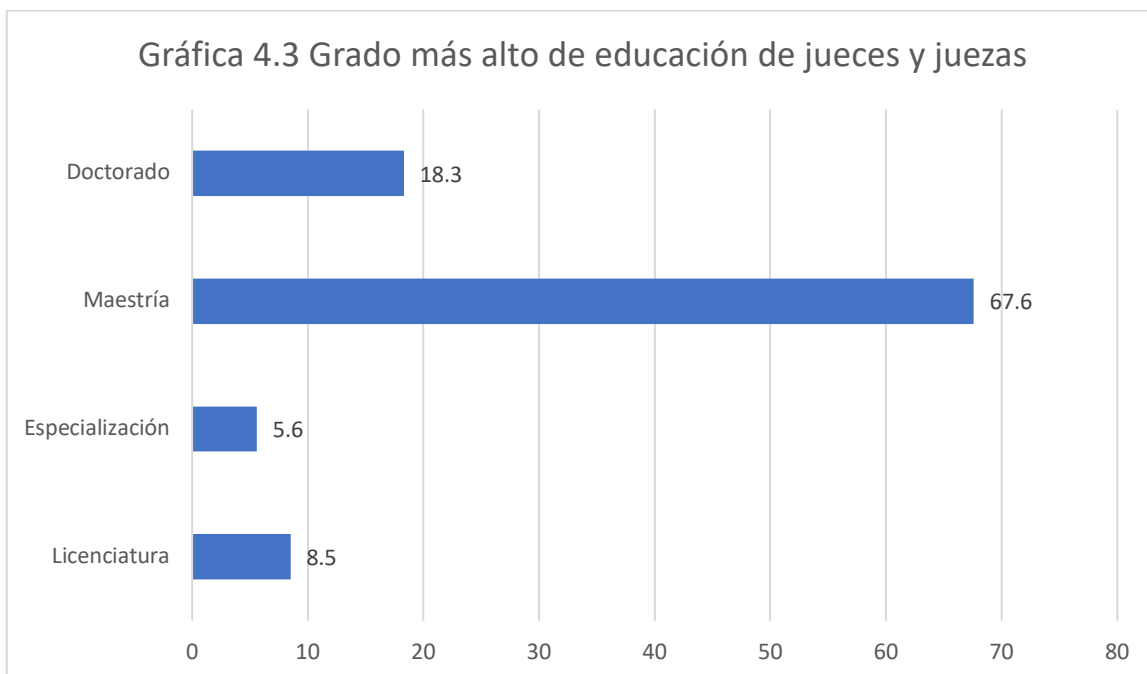
#### 4.2.2 Perfil educativo y profesional de jueces y juezas

En donde podemos encontrar mayor homogeneidad en los perfiles es en la trayectoria educativa. Es importante enfatizar que la gran mayoría de juezas y jueces ha recibido toda su educación en escuelas públicas, hasta la licenciatura.<sup>164</sup> Asimismo, de acuerdo con los datos de este estudio, la mayoría de jueces y juezas cuenta con grado de maestría, cursado en instituciones de educación superior mexicanas. Tan sólo 8% de los jueces y juezas ha cursado posgrados en el extranjero.<sup>165</sup> Se comparten los datos del perfil educativo de jueces y juezas.<sup>166</sup>

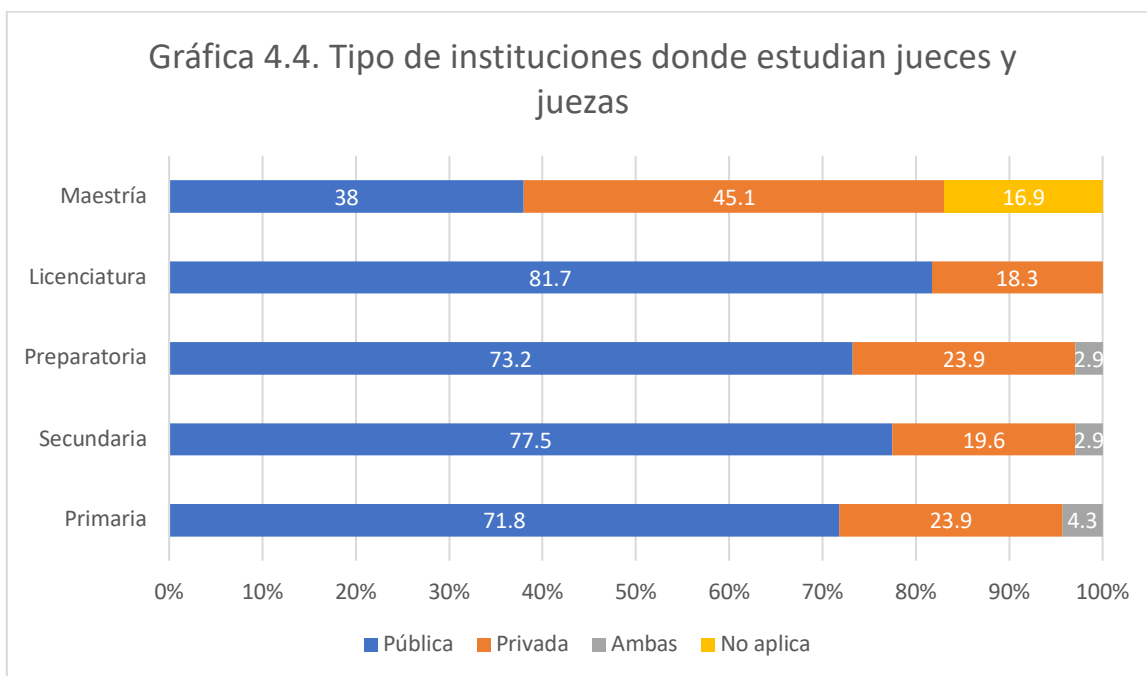
<sup>164</sup> *Ibidem*, pp. 84-85.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 75

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 74.



A la par, como se señaló anteriormente, al analizar el tipo de institución al que han tenido acceso jueces y juezas, la gran mayoría ha estudiado en instituciones públicas desde la educación primaria hasta la universitaria.<sup>167</sup>



<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 73.

### **4.2.3 Conclusiones sobre la integración sociodemográfica del Poder Judicial de la Federación**

El Poder Judicial no es una institución endogámica y elitista. En realidad, está compuesta por personas que pertenecen a diferentes estratos socioeconómicos, más aún, la clase alta no forma parte de las personas que integran el PJJF.

Las personas que han llegado a ser jueces y juezas federales son personas que provienen de hogares de clase media, y han cursado sus estudios en instituciones públicas, es decir, el Poder Judicial no representa a la élite mexicana.

# 5

## **Implementación de la reforma judicial**

# Reforma al Poder Judicial

**2024**

## Entrada en vigor

El Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF

**30 DÍAS**

**2024**

## Convocatoria de elección extraordinaria

El Senado por única ocasión, tendrá un plazo de 30 días naturales posteriores a la entrada en vigor del Decreto para emitir la convocatoria para integrar el listado de aspirantes que participen en la elección extraordinaria para renovar los cargos de mando del PJJ

**2024**

## Aprobación del dictamen de elegibilidad y envío de los listados

Una vez que el Pleno del Senado apruebe el dictamen de elegibilidad correspondiente por mayoría simple de votos de sus integrantes presentes, remitirá los listados respectivos al **organismo público electoral**

**No más de 1 año**

**2025**

## Elecciones extraordinarias

El organismo público electoral deberá organizar, convocar y realizar el proceso electivo extraordinario **en un plazo no mayor a un año** contado a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto

**2025**

## Jornada electoral

Concluida la jornada electoral:

1. El organismo público electoral efectuará los cómputos de la elección y los comunicará al Senado
2. El Senado realizará y publicará la suma, y enviará los resultados a la Sala Superior del TEPJ
3. La Sala resolverá las impugnaciones, calificará el proceso y declarará sus resultados.

**2025**

## Toma de protesta

Las personas servidoras públicas electas tomarán protesta de su encargo ante el Senado

**Concluirán su encargo en la fecha que tomen protesta las personas servidoras públicas que emanen de la elección extraordinaria:**

- Las Ministras y Ministros de la SCJN
- Las Magistradas y Magistrados de Circuito
- Las Juezas y Jueces de Distrito
- Las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y salas regionales del TEPJF
- Las Consejeras y Consejeros de L CJF, pues quedará extinto

## Nuevos periodos de los servidores públicos electos

### Ministras y Ministros de la SCJN

**8 años hasta 2033**  
**11 años hasta 2036**  
**14 años hasta 2039**

Los periodos se determinarán en función del número de votos que obtenga cada candidatura, correspondiendo un periodo mayor a quienes alcancen mayor votación.

### Magistradas y Magistrados de la Sala Superior del TEPJF

- 5 años hasta 2030 para 4 de ellos
- 8 años hasta 2033 para 3 de ellos

### Magistradas y Magistrados de salas regionales

- 5 años hasta 2030 para 2 de ellos
- 8 años hasta 2033 para 1 de ellos

Magistradas y Magistrados de Circuito y las Juezas y Jueces de Distrito que sean electos vencerá en 2030

### Inician su función el Tribunal de Disciplina Judicial y el órgano de administración judicial

#### Magistradas y Magistrados del TDJ

- 5 años hasta 2030 para 3 de ellos
- 8 años hasta 2033 para 2 de ellos

# Reforma al Poder Judicial

**2024**

## Entrada en vigor

El Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF

**2024-2025**

## Continuidad del CJF

El CJF continuará ejerciendo las facultades y atribuciones de administración, vigilancia y disciplina del PJF, con excepción de la SCJN, hasta en tanto sean creados el Tribunal de Disciplina Judicial (TDJ) y el órgano de administración judicial (OAJ)

**2024-2025**

## Transición del CJF

- **implementará un plan de trabajo para la transferencia** de los recursos materiales, humanos, financieros y presupuestales al TDJ en lo que respecta a las funciones de disciplina de los integrantes del PJF y al órgano de administración judicial en lo que corresponde a **sus funciones administrativas, de carrera judicial y de control interno**
- aprobará los acuerdos generales y específicos que se requieran para implementar dicho plan de trabajo, conforme a los plazos que se establezcan en el mismo y en los términos que determinen las disposiciones legales y administrativas aplicables
- continuará la substanciación de los procedimientos que se encuentren pendientes de resolución y entregará la totalidad de los expedientes que se encuentren en trámite, así como la totalidad de su acervo documental, al TDJ o al OAJ, según corresponda

**2025**

## Elecciones extraordinarias

### Toma de protesta

El TDJ y el OAJ iniciarán sus funciones en la fecha en que tomen protesta las Magistradas y Magistrados del TDJ que emanen de la elección extraordinaria que se celebre para tal efecto.

**En esta misma fecha, el Consejo de la Judicatura Federal quedará extinto.**

**2025**

## Designación de personas que integrarán en pleno del OAJ

Las personas que integren el Pleno del órgano de administración judicial a que se refiere el artículo 100 del Decreto deberán ser designadas para iniciar sus funciones el mismo día en que tomen protesta las Magistradas y Magistrados del TDJ

# Reforma al Poder Judicial

**2024**

## Entrada en vigor

El Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF

180 DÍAS

90 DÍAS

**2024-2025**

## Extinción de fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos

Los órganos del PJF llevarán a cabo los actos y procesos necesarios para extinguir los fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no se encuentren previstos en una ley secundaria, por lo que **tendrán un plazo máximo de 90 días naturales posteriores a la entrada en vigor del Decreto para enterar la totalidad de los recursos remanentes en dichos instrumentos, así como los productos y aprovechamientos derivados de los mismos, a la Tesorería de la Federación.**

Los recursos deberán ser concentrados por concepto de aprovechamientos en la Tesorería de la Federación y se destinarán por la SHCP al Fondo de Pensiones para el Bienestar que se cree para tal efecto.

Los **derechos laborales** de las personas trabajadoras del PJF **serán respetados en su totalidad**

**2025**

Los presupuestos de egresos del ejercicio fiscal que corresponda considerarán los recursos necesarios para el pago de:

- pensiones complementarias
- apoyos médicos y
- otras obligaciones de carácter laboral

En los términos que establezcan las leyes o las condiciones generales de trabajo aplicables

**2025**

## Adecuaciones legislativas

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas tendrán un plazo de 180 días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto para **realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales** que correspondan para dar cumplimiento al mismo.

Entre tanto, se aplicarán en lo conducente de manera directa las disposiciones constitucionales en la materia.