

# ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA JUDICIAL

ESCUELA LIBRE DE DERECHO

2024



ESCUELA LIBRE  
DE DERECHO  
FUNDADA EN  
1912

# CONTENIDO

03

## **Introducción general**

Mtro. Arturo Ramos Sobarzo

05

## **I. La experiencia de la elección popular de los jueces en México**

Lic. Miguel Ángel Fernández Delgado

11

## **II. Elección de personas ministras, magistradas y juzgadoras**

Mtro. Arturo Ramos Sobarzo

27

## **III. El Tribunal de Disciplina a examen**

Mtro. Arturo Ramos Sobarzo

63

## **IV. Iniciativa de reforma al artículo 116 Constitucional en materia de reforma de los poderes judiciales locales**

Dr. Erick Mena Moreno

73

## **V. Análisis de la Iniciativa de Reforma al Poder Judicial en cuanto a sus consecuencias laborales**

Dr. Fernando Villaseñor Rodríguez

87

## **VI. La Escuela Federal de Formación Judicial en la reforma constitucional en materia de Poder Judicial de 2024**

Dra. Eugenia Paola Carmona Díaz de León

97

## **VII. Hacia un nuevo control constitucional y de relaciones con la Corte Interamericana de Derechos Humanos luego de la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación**

Dr. Mario I. Álvarez Ledesma

117

## **VIII. Propuestas alternativas a la iniciativa de reforma**

Mtro. Arturo Ramos Sobarzo

# ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA JUDICIAL

ESCUELA LIBRE DE DERECHO

2024



## **Estudios sobre la Reforma Judicial**

Editado por  
Escuela Libre de Derecho.  
Dr. Vértiz 12 esq. Arcos de Belén,  
Col. Doctores, Cuauhtémoc, Ciudad de México.  
C.P. 06720  
Tel +52 (55) 55880211, conmutador.

Editor responsable: José Manuel Villalpando.  
Supervisión editorial: Manuel Alejandro Munive Páez.

Disponible en acceso abierto en la página:  
<https://www.eld.edu.mx/>

Los textos publicados son responsabilidad exclusiva de cada autor.

Diseño e impresión: Procesos Editoriales don José, S.A. de C.V.  
Ganaderos 149, Granjas Esmeralda, 09810, Iztapalapa, CDMX.

Septiembre de 2024.

Tiraje: 500 ejemplares.

# Introducción general

El presente documento pretende aportar a la discusión actual en torno a la reforma judicial contenida en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 5 de febrero de 2024. Un tema de enorme trascendencia no podría ser ajeno al análisis y estudio del Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho. Por los alcances de dicha reforma y las inquietudes que genera hemos realizado un documento analítico, pero también propositivo.

El parámetro de este trabajo consiste, en que sin dejar de señalar aspectos que nos parecen inviables de esta reforma, su propósito consiste en cómo encontrar viabilidad en diversos rubros a partir de cánones del derecho internacional y sistema interamericano sin dejar de señalar ciertos parámetros establecidos por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Un enfoque de este tipo permite establecer un diálogo con los autores de la reforma, a fin de que los señalamientos y propuestas tengan viabilidad en un contexto inminente de enmienda constitucional a la luz del sistema interamericano de derechos humanos.

Lo anterior no debe considerarse como algo consecuente con quienes promueven la reforma, sino más bien, a partir de una realidad latente, lo que se busca es poder incidir de manera notable en un mejor esquema del sistema de justicia a partir de la circunstancia que se nos plantea.

De esta forma, no debe considerarse una claudicación, sino por el contrario una forma de cómo se puede dialogar y

mejorar el estado de cosas que implica la inminente reforma, esto con un enfoque propositivo que tutele la independencia judicial, el debido proceso y la protección de los derechos humanos. Así, esta propuesta crítica pretende ser un texto que dialoga y propone entre los autores de la reforma y sus críticos.

Ahora bien, al tratarse de una reforma de gran calado, la implementación de una enmienda con tales alcances debería de realizarse de forma paulatina. Las mejores reformas así consideradas en nuestro país han sido asimiladas en un lapso razonable de tiempo. Por mencionar algunas: las subsecuentes reformas electorales de 1990, 1993 y 1996, así como la reforma en materia procesal penal fueron enmiendas que necesitaron de un periodo largo de tiempo para ser asimiladas y probar su eficacia. Una reforma como la que se analiza debe tener esa perspectiva.

Finalmente, queremos hacer referencia a la idea waldroniana relativa a las *circunstancias de la política*,<sup>1</sup> es decir, aquella noción de la filosofía política y la filosofía del derecho que pretende reivindicar el parlamentarismo en la medida de que el desacuerdo político y social, tan inevitable como necesario, conforme con Waldron, lejos de verlo como nocivo, puede ser un elemento que mejore la producción normativa en la medida que se tenga un propósito común, que en nuestro caso consiste en mejorar la administración de justicia, pero también cuidar de la independencia judicial como mecanismo para una mejor tutela de los derechos humanos.

**Mtro. Arturo Ramos Sobarzo**

Director del Centro de  
Investigación e Informática Jurídica  
de la Escuela Libre de Derecho

<sup>1</sup> Waldron, Jeremy, *Derecho y desacuerdos*, Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 119-124, 251-253 y 261-263.

# I. La experiencia de la elección popular de los jueces en México

Lic. Miguel Ángel Fernández Delgado

Desde que se han formulado teorías sobre la justicia, concebida como una virtud, se ha considerado que las personas encargadas de impartirla deben elegirse entre las más prudentes dentro de una comunidad. Para Aristóteles los jueces deben concebirse como los guardianes de la justicia y también de la igualdad. De ellos se espera que concedan “lo verdaderamente justo” y no lo que solamente aparenta serlo, porque el buen juez, como expone en su *Retórica*, es “como un ensayador de plata, que discierne la justicia espuria y la verdadera”.<sup>2</sup> Esto solamente puede lograrlo una persona dotada de sabiduría, ánimo justiciero y respeto tanto hacia la naturaleza de las cosas como a las leyes dictadas para regular la conducta de los seres humanos en sociedad.<sup>3</sup>

Nuestro país no ha sido la excepción, pues desde que existen registros historiográficos, han sido seleccionadas por los gobernantes personas destacadas por sus dotes intelectuales, amplio conocimiento de la materia que les concierne, valores morales y vida libre de tachas o comportamientos objetables. En la época prehispánica, el rey o *tlatoani* designaba a un magistrado supremo que, además de la labor de impartir justicia, incluso en última instancia en casos criminales, desempeñaba algunas funciones administrativas.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> García Máynez, Eduardo, “Imagen aristotélica del buen juez”, Rodríguez García, Fausto E. (coord.), *Estudios en honor del Doctor Luis Recaséns Siches*, México, UNAM, 1980, t. I, p. 373.

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, *El derecho precolonial*, 5ª ed., México, Porrúa, 1985, p. 44.

Replicando la costumbre medieval hispánica que exigía a los magistrados o jueces, entre otros requisitos como lugar de nacimiento y edad, tener las cualidades de hombre probo y de conducta honesta, en tiempos del mandato virreinal continuó dicha tradición entre los oidores integrantes de las audiencias que, además de impartir justicia, bajo ciertas condiciones llegaban a gobernar y debían ser nombrados exclusivamente por el monarca español, si bien a propuesta del Consejo de Indias o la Cámara de Indias.<sup>5</sup>

En el siglo XIX, desde los proyectos constitucionales de los caudillos insurgentes, todas las leyes supremas, sin importar su orientación federalista o centralista, reiteraron para los candidatos los requisitos de edad, ciudadanía, pleno ejercicio de derechos, buena reputación y “luces no vulgares”, según la expresión de la Constitución de Apatzingán (1814),<sup>6</sup> presentados a propuesta del Congreso o de las legislaturas estatales y seleccionados por el Legislativo.

Aunque en principio intentó continuar la tradición mencionada, finalmente optó por un modelo diferente la Constitución de 1857. En las sesiones del Congreso Constituyente del 23 y 24 de octubre de 1856, se propuso elegir a los individuos de la Corte Suprema entre personas sin requisitos académicos y en forma directa en primer grado. El diputado Ponciano Arriaga presentó una propuesta en la que pedía “estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores”, pero los diputados Ignacio Reyes y Francisco Zarco lo convencieron de que lo justo se podía conocer gracias a los dictados de la conciencia, a la virtud y a la probidad, y también que no se necesitaba título profesional para ser sabio ni para ser vir-

<sup>5</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Los tribunales de la Nueva España*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. 47.

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1992*, 17ª ed., México, Porrúa, 1992, pp. 37 y 50 (artículos 52 y 182).



tuoso y honrado, y así resultó aprobado el mandato constitucional.<sup>7</sup>

Más de medio siglo después, el eminente constitucionalista Emilio Rabasa criticó dicha novedad constitucional: “No es raro tropezar en las discusiones verbales con este desatinado silogismo: todo poder público *dimana* del pueblo... el Judicial es un poder público... luego los ministros de la Corte deben ser *designados por elección popular*”,<sup>8</sup> y abundó sobre lo mismo, diciendo que la finalidad de las elecciones populares no es lograr los mejores nombramientos, sino elevar a los poderes públicos a funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, pero los magistrados mancillarían la justicia en caso de representar a cualquier persona o de atender a la voluntad de uno o de muchos; tampoco deben guardar fidelidad al partido político que los llevó al cargo, porque sus primeras y exclusivas obligaciones se encuentran en las leyes. Además, explicó el cuadro grotesco de un aspirante a magistrado en campaña:

Toda elección para funciones políticas va precedida de la campaña electoral en que el candidato se exhibe, combate a sus adversarios, promete sobre un programa y encabeza a sus partidarios; la campaña electoral de un candidato a la magistratura no tendría sobre qué fundarse, salvo que tomara el tema de elogiar sus propias virtudes, su ilustración y su independencia de carácter; tal campaña sería vergonzosa y ridícula en un hombre que ha de tener la rectitud por resumen de sus deberes en el cargo.<sup>9</sup>

Añadió, explicando el sistema de nombramiento de jueces en cerca de veinte países, que, por aquel entonces, el sistema

<sup>7</sup> Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2009, pp. 742-751.

<sup>8</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, 7ª ed., México, Porrúa, 1990, pp. 195-196.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 197.

de elección popular era seguido por muy pocas naciones en el mundo, como ocurre hasta el presente.<sup>10</sup> Refiere, por último, la experiencia de algunas entidades de los Estados Unidos en las que el apego a una corriente política conocida como *Jeffersonian democracy*, a mediados del siglo XIX, dejó en manos del pueblo el nombramiento de los jueces en estados como Nueva York, Ohio y Pennsylvania, a lo cual atribuye el paulatino desprestigio y el aumento de la corrupción entre las personas de toga y birrete.<sup>11</sup>

Una de las fuentes de información empleadas por Rabasa es *The American Commonwealth* (1888) de James Bryce, autor que aporta mayores detalles sobre los resultados de la práctica estadounidense de elegir popularmente a los jueces. En primer lugar, y lo más visible, que los candidatos quedan en manos de los partidos políticos y de sus tejemanejes para compensar los favores y componendas realizadas en el proceso. En otro sentido, puesto que los cargos son por un corto tiempo, los jueces se sienten obligados a recordar y a mantenerse en buenos términos con aquellos que los llevaron al cargo; también se les induce a la abulia y se desincentiva su independencia. Finalmente, si el salario es poco atractivo no atrae al puesto a los abogados más capaces. Por lo anterior, en los estados donde se introdujo dicha práctica los jueces suelen ser personas de mediana capacidad, conocimiento limitado e inferior al común de los abogados. Bryce afirma que la corrupción entre ellos es poco frecuente, aunque no es imposible ni que sea la única tentación capaz de alterar su imparcialidad.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 198-199.

<sup>12</sup> Bryce, James, *The American Commonwealth*, Londres y Nueva York, Macmillan and Co., 1888, vol. II, pp. 119-123. En línea: <https://archive.org/details/americancommonw14brycgoog> Consultado el 27-IX-23.

Rabasa, como buen conocedor de la historia social y política de nuestro país y consciente de las grandes diferencias entre ambos países, desalentó un sistema de elección similar, pues la independencia de los magistrados debía lograrse a toda costa, para lograr, a su vez la independencia teórica de la Corte.<sup>13</sup>

La Constitución mexicana de 1917 dejó atrás la elección popular de los jueces. En su artículo 96 dispuso que los miembros de la Corte serían electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, y los candidatos serían propuestos a razón de uno por cada legislatura de los estados. Por reformas al mismo artículo del 20 de agosto de 1928 y de 31 de diciembre de 1994, quedó el nombramiento en manos del presidente de la República en colaboración con el Senado, bajo ciertas reglas.

<sup>13</sup> Rabasa, *op. cit.*, p. 195.



## II. Elección de personas ministras, magistradas y juzgadoras

**Mtro. Arturo Ramos Sobarzo**

La iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión contempla la elección de personas juezas, magistradas y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Lo anterior, bajo la justificación de “permitir un mayor involucramiento de la ciudadanía en las decisiones fundamentales de los Poderes de la Unión”.<sup>14</sup>

En este sentido, una de las principales modificaciones en la SCJN es la reducción del número de personas ministras, lo cual consiste en que de once miembros pasará a nueve, quienes ya no actuarán en “Salas”, sino únicamente las sesiones se podrán llevar a cabo en “Pleno”.<sup>15</sup>

Otro de los cambios, en cuanto a la conformación de la SCJN, es que las personas ministras durarán ya no 15 años, sino 12 años,<sup>16</sup> y no tendrán derecho a un haber de retiro, el cual se componía de una contraprestación por haber laborado en el más alto tribunal del país.

El artículo 96 de la propuesta de reforma constitucional menciona, en esencia, que **las personas ministras, magistradas y juzgadoras serán electos mediante voto popular,**

<sup>14</sup> Exposición de motivos de la Reforma Judicial. Gaceta Parlamentaria, 5 de febrero de 2024, año XXVII, número 6457-15. Disponible en <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>. Consultada el 15 de julio de 2024.

<sup>15</sup> Artículo 94 CPEUM (Propuesta de reforma).

<sup>16</sup> *Idem*.

en una elección que tendrá lugar el primer domingo de junio de las elecciones ordinarias.<sup>17</sup>

El procedimiento para elección se encuentra establecido en el artículo 96 constitucional de la propuesta de reforma.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> “Artículo 96 (Propuesta de reforma). Las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito y las Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial serán elegidos de manera directa y secreta por la ciudadanía el primer domingo de junio en las elecciones ordinarias del año que corresponda, conforme a las bases siguientes:”

<sup>18</sup> “I. Para el caso de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la elección se realizará a nivel nacional conforme al siguiente procedimiento:

a) El Senado de la República emitirá la convocatoria para la integración del listado de candidaturas el día que se instale el primer periodo de sesiones ordinarias del año anterior al de la elección que corresponda, el cual contendrá las etapas completas del procedimiento, sus fechas y plazos improrrogables;

b) El Poder Ejecutivo postulará de manera paritaria por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República hasta diez personas aspirantes; el Poder Legislativo postulará hasta cinco personas por cada Cámara mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta diez personas por mayoría de seis votos;

c) El Senado de la República recibirá las postulaciones, verificará que las candidaturas propuestas cumplan los requisitos de elegibilidad establecidos en esta Constitución y en las leyes, y remitirá el listado al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas antes de que concluya el año anterior al de la elección que corresponda, a efectos de que organice el proceso electivo. Los Poderes de la Unión que no remitan sus postulaciones al término del plazo previsto en la convocatoria respectiva no podrán hacerlo posteriormente, y

d) El Instituto Nacional de Elecciones y Consultas efectuará los cómputos de la elección y los comunicará al Senado de la República, que de inmediato realizará y publicará la suma, y enviara los resultados a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual resolverá las impugnaciones, calificará el proceso y declarará sus resultados antes de que el Senado de la República instale el primer periodo ordinario de sesiones del año de la elección que corresponda, fecha en que las personas aspirantes electas tomarán protesta de su encargo ante dicho órgano legislativo.

I. Para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito, así como Juezas y Jueces de Distrito, la elección se realizará por circuito judicial bajo las modalidades que señale la legislación electoral y conforme al procedimiento establecido en la fracción anterior. Cada uno de los Poderes de la Unión postulará hasta dos personas de manera paritaria para cada cargo: el Poder Ejecutivo lo hará por conducto de su titular; el Poder Legislativo postulará una persona por cada Cámara mediante votación de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta dos personas por mayoría de seis votos.

Para la emisión de la convocatoria, el órgano de administración judicial remitirá al Senado de la República un listado que señale el número de vacantes a cubrir, la materia y el circuito judicial respectivo.

Las Magistradas y Magistrados de Circuito, así como las Juezas y Jueces de Distrito, durarán en su encargo nueve años y podrán participar para ser reelectos cada que concluya su periodo.

## II.1. MINISTRAS Y MINISTROS DE LA SCJN

El Senado emitirá una convocatoria para la integración de un listado de candidaturas. El Poder Ejecutivo, postulará a 10 aspirantes, el Legislativo 10 personas (5 Cámara de Senadores y 5 Cámara de Diputados); finalmente, la SCJN postulará a 10 aspirantes.

Posteriormente, el Senado recibirá las postulaciones, verificará que las candidaturas propuestas cumplan los requisitos de elegibilidad y remitirá el listado al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), a efectos de que organice el proceso electivo.

El INEC efectuará los cómputos de la elección y los comunicará al Senado, que de inmediato realizará y publicará la suma, y enviará los resultados a la Sala Superior del TEPJF, quien resolverá las impugnaciones, calificará el proceso y declarará los resultados.

Los Poderes de la Unión procurarán que sus postulaciones recaigan en personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la procuración o impartición de justicia, o bien, que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Durante el lapso legal de campaña, las personas candidatas a Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrada o Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Magistrada o Magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, conforme a la distribución del tiempo que señale la ley y determine el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas. Podrán, además, participar en foros de debate organizados por el propio Instituto dentro de los tiempos oficiales o en aquéllos brindados gratuitamente por algún medio de comunicación bajo el principio de equidad.

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

La ley establecerá la forma y duración de las campañas para los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación. En ningún caso habrá etapa de precampaña”.

## **II.2. MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO, ASÍ COMO JUEZAS Y JUECES DE DISTRITO**

La elección se realizará por circuito judicial bajo las modalidades que se especifiquen la legislación electoral que en su momento se emita y conforme el mismo procedimiento que para personas ministras. Cada uno de los Poderes de la Unión postulará dos personas de forma paritaria para cada cargo. Para la emisión de la convocatoria, el órgano de administración judicial remitirá al Senado un listado que señale el número de vacantes a cubrir, la materia y el circuito judicial respectivo.

Las Magistradas y Magistrados de Circuito, así como las Juezas y Jueces de Distrito, durarán en su encargo nueve años y podrán participar para ser reelectos cada que concluya su periodo.

En cuanto al acceso a los tiempos de radio y televisión, las personas aspirantes al puesto de ministra o ministro de la SCJN, magistrada o magistrado de la Sala Superior del TEPJF y magistrada o magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, tendrán derecho de acceso a radio y televisión, conforme a la distribución del tiempo que en su momento señale la legislación y determine el INEC. Además, podrán participar en foros de debate organizados por el INEC y en diversos medios de comunicación.

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



Asimismo, se señala que la ley establecerá la forma y duración de las campañas para los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación, sin que exista la etapa de precampaña.

El planteamiento de lo anterior es una auténtica revolución en los poderes judiciales del país. En teoría, según el planteamiento, este nuevo modelo pretende, supuestamente, corregir los rezagos y pendientes de la judicatura: corrupción, tráfico de influencia, acceso a la justicia elitista y selectiva, falta de cercanía de la judicatura con la ciudadanía y la sociedad.<sup>19</sup>

Al respecto, debe señalarse que la elección popular de jueces podría no ser un tema nuevo, sino que se encuentra en las raíces del constitucionalismo mismo. En efecto, en *El federalista*, Hamilton y compañía, abordaron el tema cuando en primer término, se refieren a los nombramientos a cargo del presidente de la República, siendo categóricos que no es saludable que todas esas posiciones públicas provengan del voto popular sino más bien de la colaboración entre poderes: el Ejecutivo y el Senado. Cuando se refieren al nombramiento de jueces, y en especial a los *Justices* de la Suprema Corte, Hamilton remite a las consideraciones de la inviabilidad del voto público.<sup>20</sup> Al respecto, en *El federalista* encontramos la siguiente cita referida al nombramiento de jueces: **“...si se reservase al pueblo o a personas elegidas por él con este objeto especial, surgiría una propensión exagerada a pensar en la popularidad, por lo que sería imposible con-**

<sup>19</sup> Wachuf, Daniela, “Reforma judicial busca terminar con vicios y malas prácticas dentro del PJP: Lenia Batres” en *El Universal*, nota publicada el 21 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/la-reforma-judicial-busca-terminar-con-vicios-y-malas-practicas-dentro-del-pjf-batres/> (Consultado el 28 de julio de 2024)

<sup>20</sup> Cfr. Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, 2a. ed., trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 322 y 427.

**fiar en que no se tuviera en cuenta otra cosa que la Constitución”.<sup>21</sup>**

Así, la forma en cómo está planteada la conformación de los poderes judiciales con la propuesta de enmienda constitucional contribuye sobremanera en una mayor politización de la jurisdicción, pues evidentemente para aspirar a un cargo en la titularidad en la judicatura se tendría que hacer campaña a favor o en contra de determinado tema: pro abortistas o contra, a favor de la prisión preventiva oficiosa o no y así con cada uno de los posibles temas que puedan analizarse en las diferentes vías jurisdiccionales.

Ello traerá como problemas que un determinado juez tendrá un mandato de cómo resolver al margen de las particularidades del caso concreto. El electorado esperará que una agenda política determinada sea desenvuelta en la jurisdicción. Ello de antemano implicará la falta de idoneidad de las personas juzgadoras pues eventualmente tendrán una preconcepción de los problemas, *a priori* del caso concreto, rompiendo con ello el ideal de imparcialidad e independencia. Incluso hay quienes afirman que la actitud o predisposición de jueces en cierto sentido de determinados temas implica adelantar su voto y ello puede implicar que deban de excusarse, precisamente porque se rompe la garantía de imparcialidad e independencia.<sup>22</sup>

Al respecto, y derivado de lo anterior, la elección popular de jueces puede agudizar las llamadas presiones externas. Por esas razones encontramos en los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura* lo siguiente:

<sup>21</sup> *Ibidem*, 355.

<sup>22</sup> Cfr. Nieva Fenoll, Jordi, “El sesgo como causa de recusación” en *Revista Ius et Praxis*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, año 18, no. 2, Chile, 2021, pp. 295-308. Disponible en: <https://www.redalyc.org/revista.oa?id=197&numero=25565> (Consultado el 29 de julio de 2024).

2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.<sup>23</sup>

La CoIDH ha recalcado que la independencia judicial abarca la garantía contra presiones externas, “(...) de tal forma que el Estado debe abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder judicial o en sus integrantes y adoptar acciones para evitar que tales injerencias sean cometidas por personas u órganos ajenos al poder judicial”.<sup>24</sup> Con el voto popular y la posibilidad de realizar campaña por parte de aspirantes a la judicatura, el poder judicial se volverá más proclive a las presiones externas de tipo político.

En esa línea, desde el ámbito interamericano se ha concebido como una de las garantías de la independencia judicial, el adecuado proceso de nombramiento ya que, en buena parte, ahí comienza la independencia judicial. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha indicado que:

(...) [La] independencia, se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia

<sup>23</sup> Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Disponibles en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary> Consultado el 28 de julio de 2024.

<sup>24</sup> Corte IDH, *Caso Villaseñor Velarde y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 5 de febrero de 2019 (Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 84. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_374\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_374_esp.pdf) Consultado el 20 de julio de 2024.

efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo (...).<sup>25</sup>

En esa línea, el Estatuto del Juez Iberoamericano establece:

**Artículo 11.** Órgano y procedimiento de selección de jueces.

Los procesos de selección y nombramiento deben realizarse por medio de órganos predeterminados por la ley, que apliquen procedimientos también predeterminados y públicos, que valoren objetivamente los conocimientos y méritos profesionales de los aspirantes.

**Artículo 12.** Objetividad en la selección de los jueces.

Los mecanismos de selección deberán adaptarse a las necesidades de cada país y estarán orientados, en todo caso, a la determinación objetiva de la idoneidad de los aspirantes.<sup>26</sup>

Por otro lado, si bien desde el ámbito internacional se puede reconocer a las elecciones populares como una forma de selección, ella no es la más idónea, sino el método predominante y mayormente utilizado han sido los concursos públicos que buscan garantizar la preparación y la idoneidad para el cargo:

(...) nombramientos políticos (selección de los jueces por las ramas legislativa o ejecutiva), nombramientos mediante elecciones populares, nombramientos corporativos (por órganos integrados por jueces solamente), se-

<sup>25</sup> Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Observación General N° 32. Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F32&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F32&Lang=es) (Consultado el 26 de julio de 2024).

<sup>26</sup> Estatuto del Juez Iberoamericano. Disponible en: <https://www.cumbrejudicial.org/index.php/node/527> Consultado el 27 de julio de 2024.

lección por consejos judiciales con representación plural, o una variedad de sistemas mixto en los que el órgano que propone al candidato es de un tipo (por ejemplo, un consejo judicial) y el que nombra al juez es de otro tipo (por ejemplo, un órgano político encargado de los nombramientos).<sup>27</sup>

No obstante, la CoIDH ha señalado que algunos concursos de oposición para personas juzgadoras puedan estar motivados por razones políticas.<sup>28</sup> Por ende, debe trabajarse en buscar modelos que, a partir de concursos de oposición, se mejoren esas prácticas universalmente aceptadas como las más idóneas para dichos nombramientos.

Más allá de los casos de Bolivia en cuanto a la elección popular del Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo de la Magistratura<sup>29</sup> entre otros órganos o de los casos de jueces locales en Florida<sup>30</sup> o California,<sup>31</sup> por mencionar dos ejemplos en Estados Uni-

<sup>27</sup> Despouy, Leandro, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados: Misión a Guatemala*. Presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU 11 1 de octubre de 2009 en el 11º periodo de sesiones. Tema 3 de la agenda. Disponible en [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41.Add.3\\_spp.df](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41.Add.3_spp.df) (Consultado el 21 de julio de 2024)

<sup>28</sup> CIDH, *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*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> (Consultado el 22 de julio de 2024). Ahí se puede encontrar lo siguiente: “La Comisión Interamericana observa con preocupación que algunos procesos de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia no están dirigidos a garantizar que obtengan los puestos quienes tengan mérito o mejores capacidades profesionales, y pueden llegar a estar motivados por cuestiones de carácter político”.

<sup>29</sup> Fundación para el Debido proceso, *Elecciones judiciales en Bolivia ¿aprendimos la elección?*, Fundación para el Debido proceso, Washington, 2018, 32 pp.

<sup>30</sup> Aquí una guía de votantes para la elección de jueces en el Estado de Florida. The Florida Bar, *Una guía para los votantes de la Florida*. Consultado el 1 de agosto de 2022 en: <https://www.votecitrus.gov/Portals/Citrus/Documents/Judicial%20Guide/2022/judicial-guide-2022-spp.df?ver=RPxZIw5laDXstWZL3FygZA%3d%3d>

<sup>31</sup> En California, el Colegio de Abogados de San Diego participa en la evaluación de jueces que serán votados. Mohebbi, Emilyn, “El Colegio de Abogados del condado de San Diego evalúa a jueces en la boleta de las elecciones primarias” en KPBS, nota publicada el 13 de mayo de 2022.

dos, debemos contextualizar esa medida en clave del sistema interamericano.

En todo caso, una propuesta es que la reforma judicial debería de ahondar en cómo deberían mejorarse los procesos de selección y ascenso en las categorías judiciales. Lo que conllevaría una reingeniería en la Escuela Federal de Formación Judicial con el objeto de mejorar los perfiles de las personas que llegan a ocupar esos cargos.

Ahora bien, para el caso del procedimiento actual para selección y designación de personas ministras de la SCJN se realiza mediante una propuesta de terna del presidente de la República con la aprobación del Senado.<sup>32</sup>

En este sentido, existe una responsabilidad colegiada, *ab initio*,<sup>33</sup> de elegir a las personas que ocuparán el cargo jurídico más importante del país. Cabe resaltar que tanto el Ejecutivo, como el Senado, cuentan con una infraestructura académica, política y jurídica que permite el análisis de cada uno de los perfiles de las personas aspirantes a un cargo público.

Para el caso del nombramiento personas magistradas y juezas del Poder Judicial de la Federación, se realizan por el Consejo de la Judicatura Federal,<sup>34</sup> a partir de una serie de exámenes, los cuales constan de varias etapas y en los que se evalúan una diversidad de aspectos que garantizan que quienes aprueban dichos exámenes cuenten con los conocimientos y habilidades para cumplir con la función encomendada.

En este sentido, es importante recalcar que **las personas electoras que elegirían a las personas ministras, magistradas y juezas, no cuentan con la infraestructura para**

Consultado el 1 de agosto de 2022 en: <https://www.kpbs.org/news/2022/05/13/el-colegio-de-abogados-del-condado-de-san-diego-evalua-a-jueces-en-la-boleta-de-las-elecciones-primarias>

<sup>32</sup> Artículos 76, fracción VIII y 96 de la CPEUM.

<sup>33</sup> De conformidad con el artículo 96, párrafo segundo de la CPEUM, si el Senado rechaza la totalidad de las ternas enviadas por el presidente, este último elegirá a la persona ministra.

<sup>34</sup> Artículo 97 de la CPEUM.

**realizar un análisis de perfiles de la magnitud propuesta en la reforma judicial, como sí lo tienen los poderes del Estado** los cuales cuentan con personal especialista en las diferentes áreas involucradas en la evaluación de perfiles para cargos públicos.

Cabe señalar que **otro factor que complicaría en forma superlativa la elección directa de personas ministras, magistradas y juezas, sería el alto número de cargos a elegir en una sola elección.**<sup>35</sup> Esto debido a que sería un número altamente significativo de perfiles que se tendrían que analizar y evaluar por las personas electoras en un periodo muy corto de tiempo. De ahí que haya un predominio en el mundo en el sentido de que son concursos de oposición a partir de los cuales se ingresa a la carrera judicial y así se asciende en el escalafón judicial.

#### *II.2.1. La importancia de la correcta integración de las listas de aspirantes*

No obstante, en los términos que se plantea la reforma al poder judicial, **un punto clave se encuentra en la integración de las listas;**<sup>36</sup> justo ahí es donde cada uno de los poderes del Estado que van a proponer candidaturas, **deben realizar un procedimiento de selección con altos estándares de calidad que permita que ingresen sólo las personas con las más altas aptitudes éticas y técnicas para desempeñar los cargos de personas ministras, magistradas y juzgadoras.** En ese sentido, debe verse una preferencia por parte de

<sup>35</sup> Al respecto, se ha hecho una proyección posible en el sentido de que un ciudadano podría recibir hasta 573 boletas para elegir tanto a jueces federales como locales. Cfr. Cossío, José Ramón, “Con la reforma judicial cada ciudadano recibiría 573 boletas” en *Aristegui Noticias*, 16 de julio de 2024. Consultable en: <https://aristeguinoticias.com/1607/mexico/con-la-reforma-judicial-cada-ciudadano-recibira-573-boletas-cossio/>

<sup>36</sup> El Poder Ejecutivo, postulará a 10 aspirantes, el Legislativo 10 personas (5 Cámara de Senadores y 5 Cámara de Diputados); finalmente, la SCJN postulará a 10 aspirantes.

quienes han realizado una carrera judicial dado los estándares en esa capacitación sobre todo a nivel de juzgados de distrito y tribunales colegiados. En la Suprema Corte deben buscarse perfiles no sólo de carrera judicial, aunque preferentemente, buscando así un equilibrio plural dentro del máximo tribunal. Eso sí, en todos los casos deben buscarse perfiles que garanticen una independencia judicial como más adelante se expondrá.

Por otra parte, **existe un peligro latente respecto a los nombramientos de la Suprema Corte, en el caso de que no se establezcan los requisitos de idoneidad, además de los requisitos de elegibilidad en dicho cargo.** Así, con lo anterior existe la posibilidad de que lleguen a la SCJN personas no idóneas, con conflictos de interés o de talante militar, esto último acontecido históricamente en el siglo XIX durante la vigencia de la Constitución de 1857 con la designación de dos militares prominentes como ministros y presidentes de la Corte: los generales Jesús González Ortega (1863-1865) y Porfirio Díaz (1883).<sup>37</sup>

Al respecto, se ha señalado que, con independencia de plantearse requisitos de elegibilidad en el proyecto de iniciativa en comento, diferentes a los establecidos en el entonces artículo 93 de la Constitución de 1857 (ya que solamente se necesitaba “estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores”), el considerar al sufragio directo y popular como el medio para ocupar ese cargo abre la posibilidad de que integrantes de las fuerzas armadas que cumplan los requisitos de elegibilidad puedan participar en tales votaciones, lo que implicaría un riesgo al considerar que hay asuntos vinculados a violaciones de derechos humanos cometidos por la

<sup>37</sup> Carmona Díaz de León, Eugenia Paola, “Ponencia presentada dentro de la Mesa 1” en *Foros sobre la Reforma Judicial*, organizados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, llevada a cabo el 29 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/QpA5UTe4two>. (Consultada el 7 de agosto de 2024.)



milicia en los que podrían incurrir en sesgos que afectaran la imparcialidad de los juicios.<sup>38</sup>

### II.2.2. A manera de conclusión

Finalmente, debemos señalar que resulta altamente preocupante que la reforma termine de manera fulminante con la trayectoria de la totalidad de jueces y magistraturas federales. En ese sentido, al margen de no estar de acuerdo con el voto popular de jueces y magistraturas, resulta conveniente considerar en todo caso, los señalamientos de implementar de forma paulatina dicha reforma.<sup>39</sup> Incluso el ministro Juan Luis González Alcántara se decantaba entre distinguir la votación entre los jueces y magistrados federales de los ministros de la SCJN, añadiendo que en todo caso habría que pensarse en la ratificación en el cargo judicial y no en la eliminación de los concursos de oposición.<sup>40</sup>

Al ser de enorme calado su aplicación, debería mejor pensarse, para las posibles vacantes que pudieran surgir derivado de la natural renovación (se calcula que son alrededor de 200 nombramientos de jueces y magistrados federales) y no la totalidad de la judicatura federal.

En ese sentido, se torna complicado que conforme al dictamen del 15 de agosto de 2024 se determine que la mitad de los titulares de juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito se renueven por el voto popular en 2025 y la otra mitad en 2027. Creemos que una reforma de tal magnitud debe realizarse de una manera más paulatina conforme se ha mencionado.

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> Esquivel Moza, Yasmín y Juan Luis González Alcántara, Participación en *Diálogos Nacionales para la Reforma del Poder Judicial. Foro 1 ¿Qué Poder Judicial tenemos? ¿Qué Poder Judicial queremos?* realizado el 27 de junio de 2024 en la Cámara de Diputados. Consultado el 28 de junio de 2024 en: [https://www.youtube.com/watch?v=7vrRn\\_wU4Qg&t=10080s](https://www.youtube.com/watch?v=7vrRn_wU4Qg&t=10080s)

<sup>40</sup> *Idem.*

## FUENTES CONSULTADAS

### ARTÍCULOS

- ▶ Nieva Fenoll, Jordi, “El sesgo como causa de recusación” en *Revista Ius et Praxis*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, año 18, no. 2, Chile, 2021, pp. 295-308. Disponible en: <https://www.redalyc.org/revista.oa?id=197&numero=25565> (Consultado el 29 de julio de 2024).

### LIBROS

- ▶ Fundación para el Debido proceso, *Elecciones judiciales en Bolivia ¿aprendimos la elección?*, Fundación para el Debido proceso, Washington, 2018, 32 pp.
- ▶ Hamilton, Alexander, *et al. El Federalista*, 2a. ed., trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 322 y 427.

### MATERIALES AUDIOVISUALES

- ▶ Carmona Díaz de León, Eugenia Paola, “Ponencia presentada dentro de la Mesa 1” en *Foros sobre la Reforma Judicial*, organizados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, llevada a cabo el 29 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/QpASUTe-4two> . (Consultada el 7 de agosto de 2024.)
- ▶ Esquivel Moza, Yasmín y Juan Luis González Alcántara, Participación en *Diálogos Nacionales para la Reforma del Poder Judicial. Foro 1 ¿Qué Poder Judicial tenemos? ¿Qué Poder Judicial queremos?* realizado el 27 de junio de 2024 en la Cámara de Diputados. Consultado el 28 de junio de 2024 en: [https://www.youtube.com/watch?v=7vrRn\\_wU4Qg&t=10080s](https://www.youtube.com/watch?v=7vrRn_wU4Qg&t=10080s)

### NORMATIVA

- ▶ Estatuto del Juez Iberoamericano. Disponible en: <https://www.cumbre-judicial.org/index.php/node/527> (Consultado el 27 de julio de 2024).
- ▶ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Disponibles en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary> (Consultado el 28 de julio de 2024).

## DOCUMENTOS

- ▶ CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> (Consultado el 22 de julio de 2024)
- ▶ Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Observación General N° 32. Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FGC%2F32&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FGC%2F32&Lang=es) Consultado el 26 de julio de 2024.
- ▶ Exposición de motivos de la Reforma Judicial en *Gaceta Parlamentaria*, 5 de febrero de 2024, año XXVII, número 6457-15. Disponible en <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf> . Consultada el 15 de julio de 2024.
- ▶ Despouy, Leandro, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados: Misión a Guatemala*. Presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 1 de octubre de 2009 en el 11° periodo de sesiones. Tema 3 de la agenda. Disponible en [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41.Add.3\\_spp.df](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41.Add.3_spp.df) (Consultado el 21 de julio de 2024)
- ▶ The Florida Bar, *Una guía para los votantes de la Florida*. Consultado el 1 de agosto de 2022 en: <https://www.votecitrus.gov/Portals/Citrus/Documents/Judicial%20Guide/2022/judicial-guide-2022-spp.df?ver=RPxZI-w5laDXstwZL3FygZA%3d%3d>

## NOTAS PERIODÍSTICAS O COMENTARIO EN RADIO

- ▶ Cossío, José Ramón, “Con la reforma judicial Cada ciudadano recibiría 573 boletas” en *Aristegui Noticias*, 16 de julio de 2025. Consultable en: <https://aristeguinoticias.com/1607/mexico/con-la-reforma-judicial-cada-ciudadano-recibira-573-boletas-cossio/>
- ▶ Mohebbi, Emilyn, “El Colegio de Abogados del condado de San Diego evalúa a jueces en la boleta de las elecciones primarias” en KPBS, nota publicada el 13 de mayo de 2022. Consultado el 1 de agosto de 2022 en: <https://www.kpbs.org/news/2022/05/13/el-colegio-de-abogados-del-condado-de-san-diego-evalua-a-jueces-en-la-boleta-de-las-elecciones-primarias>
- ▶ Wachuf, Daniela, “Reforma judicial busca terminar con vicios y malas prácticas dentro del PJJ: Lenia Batres” en *El Universal*, nota publicada

el 21 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/la-reforma-judicial-busca-terminar-con-vicios-y-malas-practicas-dentro-del-pjf-batres/> (Consultado el 28 de julio de 2024)

## SENTENCIAS

- Corte IDH, *Caso Villaseñor Velarde y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 5 de febrero de 2019 (Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 84. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_374\\_espp.df](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_374_espp.df) (Consultado el 20 de julio de 2024).

# III. El Tribunal de Disciplina a examen

**Mtro. Arturo Ramos Sobarzo**

## III.1. PLANTEAMIENTO

El presente apartado tiene como propósito hacer un análisis sobre todo de una de las dos nuevas instituciones que busca establecer la reforma. Nos referimos a la sustitución del Consejo de la Judicatura Federal por el Tribunal de Disciplina y el órgano de administración judicial.

Así, la revisión del Tribunal de Disciplina Judicial se realizará a partir de una serie de reglas y principios que deben dotarse al nuevo órgano e incluirse en el texto constitucional, todo en clave interamericana a fin de que pueda ser viable y no se constituya como un órgano inquisidor de titulares de los órganos jurisdiccionales que vulnere la independencia judicial (lo cual se constituye como una de las principales preocupaciones) todo a efecto de cumplir con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

De esta manera, eventualmente la sustitución del Consejo de la Judicatura Federal por el Tribunal de Disciplina Judicial y el órgano de administración judicial **no resulta inconvenional en la medida en que se adopten en ambos órganos, principios y criterios de actuación que no redunden en la afectación de la independencia judicial**. Para ello echaremos mano del amplio bagaje construido a partir de

normas y jurisprudencia internacional (sobre todo la interamericana) sin dejar a un lado cánones provenientes del sistema europeo y desde luego proveniente del ámbito nacional.

Al respecto, es importante señalar que conforme con el Estatuto del Juez Iberoamericano, la responsabilidad disciplinaria de los jueces debe recaer en manos de los propios órganos del Poder Judicial legalmente establecidos a través de procedimientos en los que se garantice el derecho de audiencia, defensa, contradicción y otros recursos legales.<sup>41</sup>

A pesar de lo anterior, la CIDH reconoce que no existe una autoridad única competente que conozca de procesos en contra de jueces, sino que puede haber la existencia de los Consejos de la Judicatura o Magistratura, la posibilidad de que las Cortes Supremas realicen esta función e incluso que la lleven a cabo órganos independientes al poder judicial; que este poder comparta dichas funciones con el Ejecutivo, o bien, que sea el Legislativo el encargado a través de procedimientos como el juicio político.<sup>42</sup> Sin embargo, se torna relevante que la función disciplinaria y de vigilancia de los jueces debe prevalecer al interior del Poder Judicial en pleno seguimiento a los principios de independencia judicial.

Lo anterior es importante porque los principales señalamientos en contra de este nuevo tribunal de la reforma consisten en términos generales, en que dicha nueva institución se utilizará como una forma disfrazada para perseguir a titu-

<sup>41</sup> Artículo 20. Órgano y procedimiento para la exigencia de responsabilidad. La responsabilidad disciplinaria de los jueces será competencia de los órganos del Poder Judicial legalmente establecidos, mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan. Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez Iberoamericano*.

<sup>42</sup> Cfr. CIDH, *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*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 192. Al respecto, un ejemplo de ello es el caso de Honduras donde se regula una Inspectoría General de Juzgados y Tribunales en los artículos 10 a 15 de la Ley de la Carrera Judicial y su Reglamento, la cual es consultable en: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/49-ley-de-la-carrera-judicial>

lares de juzgados de distrito o integrantes de tribunales colegiados cuando determinadas decisiones puedan resultar contrarios a los intereses del gobierno en turno. Por ello se torna fundamental revisar y utilizar el amplio universo de reglas y principios aplicables en el ámbito nacional e internacional. En ese sentido no debe olvidarse que en estos rubros siguen rigiendo las normas de tratados internacionales de derechos humanos, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Obviar lo anterior puede generar responsabilidad internacional dentro del marco del sistema interamericano de derechos humanos.

Asimismo, debe señalarse que, con la creación de los órganos señalados, se duplica el número de altos cargos en la judicatura administrativa del poder judicial federal pues de los 5 integrantes del Consejo de la Judicatura ahora, con la reforma, serán 10 cargos equivalentes que harán las funciones que hacía un solo órgano con la mitad de esos integrantes. Con la reforma serán 5 del Tribunal de Disciplina y 5 del órgano de administración judicial. Este aspecto resulta contrario a la política de austeridad que ha defendido con vehemencia el actual gobierno.

De esta forma, si los resortes principales que motivaron la reforma son fundamentalmente la corrupción en el sistema judicial, la falta de acceso a la justicia y su alejamiento de buena parte de la sociedad menos favorecida del país, desde nuestro punto de vista, no se están atendiendo aspectos que podrían contribuir a ayudar a resolver estos aspectos.

Es por lo anterior que, además del análisis realizado, se esbozarán algunas ideas diferentes a las planteadas en la iniciativa con la idea de contribuir hacia dónde podría mejorar el aparato de justicia.

### III.2. INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL DE DISCIPLINA Y DEL ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

Un primer aspecto de la reforma en torno a estos dos nuevos órganos es el relativo a la manera de su integración. Destaca ello por el contraste en la forma de la conformación entre uno y otro órgano.

En primer lugar, debe señalarse que el Tribunal de Disciplina Judicial se compondrá por integrantes surgidos del voto popular, mientras que el órgano de administración judicial no tendrá ese origen. Tal perspectiva de la reforma es contrastante si se considera que son dos órganos que tendrían un origen común: el Consejo de la Judicatura Federal. No se entiende por qué esa diferenciación en los órganos que sustituirán al Consejo. En la exposición de motivos no se explica ni se justifica la razón de esa distinción.

Para mayor claridad a continuación un cuadro comparativo de estos dos nuevos órganos en cuanto a su forma de conformación:

Tribunal de Disciplina Judicial	Órgano administrativo judicial
<p>Artículo 100. El Tribunal de Disciplina Judicial será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.</p> <p>El Tribunal de Disciplina Judicial se integrará por cinco miembros electos por la ciudadanía a nivel nacional</p>	<p>Artículo 100. El Pleno del órgano de administración judicial se integrará por cinco personas que durarán en su encargo seis años improrrogables, de las cuales será una designada por el Poder Ejecutivo, por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República, uno por el Senado de la</p>



Tribunal de Disciplina Judicial	Órgano administrativo judicial
...	República mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes; y tres por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con mayoría de seis votos.

Dado su papel y trascendencia, consideramos que el Tribunal de Disciplina Judicial no debería integrarse por el voto popular ya que acorde a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, puede trastocar los principios de independencia judicial. Al respecto, debe considerarse que el Comité de Derechos Humanos ha indicado que “(...) Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de tribunal independiente”.<sup>43</sup>

Se podría afirmar que el modelo planteado en la reforma, contrario a sus críticos, despoja de las facultades del presidente, el Senado o la SCJN respectivamente, la posibilidad de decidir quien ocupará la vacante, puesto que ahora provendrá del voto popular; sin embargo, como lo hemos afirmado previamente, la forma de ocupar el cargo se politiza en la medida del tipo de promesas de campaña, así como de su habilidad de ser visto por el electorado. Es decir, se politiza aun en mayor medida la manera de ocupar un sitio en dicho Tribunal de Disciplina, el cual tiene por objeto vigilar a la judicatura. Aunque la reforma electoral establece la prohibición de participar por parte de partidos políticos, es posible

<sup>43</sup> CoIDH, *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*, op. cit., párr. 26.

pensar que tanto ellos como otros grupos de poder (empresariado incluso el crimen organizado) pretendan influir en la integración del órgano.

Lo anterior se afirma porque si uno de los dos nuevos órganos encargados de la administración del Poder Judicial no es conformado por el voto popular y el otro sí, bien podrían haberse mantenido en ambos casos el esquema anterior en la integración vía colaboración entre poderes y con ello evitar los problemas que puede traer integrantes con un perfil tentado a complacer una agenda electoral, como puede ser aquella en la cual tenga como objetivo a priori, la sanción o destitución de jueces al margen del análisis de caso a caso.

En esa tesitura, cabe citar las razones mencionadas en *El federalista* del porqué no es conveniente votar todos los cargos públicos incluidos los judiciales, sino que resulta mejor la conformación con la participación de otros poderes.<sup>44</sup>

Ante ello, sobre la elección popular de sus integrantes, nos remitimos a las notas genéricas que se han hecho sobre el voto popular de personas juzgadoras en el primer apartado.

### **III.3. LA FACULTAD DE REMOCIÓN DE JUZGADORES POR EL TRIBUNAL DE DISCIPLINA DEBE REALIZARSE POR CAUSAS GRAVES Y A PARTIR DE UNA MOTIVACIÓN REFORZADA**

Dado que hemos afirmado previamente que la sustitución del Consejo de la Judicatura por dos nuevos órganos no es en sí mismo atentatorio de la independencia judicial, ni de los tratados internacionales aplicables, **lo realmente importante es que los principios en que se constituya y los criterios que adopte este nuevo tribunal deban ser acordes a están-**

<sup>44</sup> Hamilton, Alexander, *et. al* y otros, *El federalista*, 2ª. reimpr., México, FCE, pp. 322-325 y 331-336.

**dares internacionales y congruentes con la jurisprudencia de la Corte Interamericana.** Si bien esto podría pensarse que es algo que corresponde más bien al desempeño y desarrollo de la institución (asumir criterios de investigación y eventual sanción) y no tanto en la concepción de su diseño y estructura, dadas las críticas que ha levantado la nueva institución es de enorme relevancia fijar desde el texto constitucional algunos principios constitucionales y hasta ciertos criterios de política judicial respecto de su actuación.

En efecto, uno de los principales señalamientos que se ha hecho al Tribunal de Disciplina es que podría constituirse como una forma institucionalizada de presión de la judicatura, sobre todo, en la medida de entablar fácilmente procedimientos en contra de jueces a partir de las decisiones que tomen desde el ejercicio de su función jurisdiccional.

Para eliminar estos aspectos negativos, una fórmula congruente con los estándares internacionales consiste en que sólo debe sancionarse a integrantes de la judicatura por **causas graves y a partir de una motivación reforzada**. Ello necesariamente debe implicar la modificación de parte de la redacción constitucional contenida en la iniciativa.

Si bien estos aspectos pueden tener un desdoblamiento legislativo posterior, en normas secundarias o que, en todo caso, esos principios deban ser utilizados una vez instalado el Tribunal de Disciplina es importante fijar algunos parámetros en la propia Constitución que encuentran inspiración en la interpretación que se ha realizado sobre los artículos 8.1 y 23.1, inciso c) del Pacto de San José principalmente.<sup>45</sup>

Al respecto, los *Principios básicos de Naciones Unidas para la independencia judicial* establecen en su punto 18 que: “Los

<sup>45</sup> Asimismo, otros documentos que son de utilidad en esta línea son las *Recomendaciones del Consejo de Europa sobre la Independencia, Eficiencia y Función de los Jueces* y los *Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África*.

jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones”<sup>46</sup> (énfasis añadido), para lo cual deberá seguirse un procedimiento establecido en las leyes, cuya decisión estará **sujeta a una revisión independiente**<sup>47</sup> con pleno respeto al debido proceso conforme lo marca el Estatuto del Juez Iberoamericano.<sup>48</sup> Al respecto, la Comisión IDH ha establecido:

Para aplicar una medida disciplinaria, el procedimiento de decisión debe cumplir con las garantías del debido proceso. En ese sentido, la autoridad a cargo de la aplicación de la medida debe conducirse imparcialmente y permitir el ejercicio del derecho de defensa. **Aun cuando los Estados disponen de facultades discrecionales para reorganizar sus instituciones y, eventualmente, para remover personal en función de necesidades del servicio público y la gestión de intereses de orden público en una sociedad democrática, el ejercicio de esas facultades no puede ser sustraído del pleno respeto a las garantías del debido proceso y protección judicial, pues lo contrario podría someter a los afectados a una actuación arbitraria.**<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”.

<sup>47</sup> 19. Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial.

20. Las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente. Podrá no aplicarse este principio a las decisiones del tribunal supremo y a las del órgano legislativo en los procedimientos de recusación o similares.

<sup>48</sup> Artículo 20. Órgano y procedimiento para la exigencia de responsabilidad. La responsabilidad disciplinaria de los jueces será competencia de los órganos del Poder Judicial legalmente establecidos, mediante los procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan.

<sup>49</sup> CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 373.

En esa línea, la garantía de estabilidad e inamovilidad de jueces se contiene en la Observación General N° 32 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, la cual establece que: **“los jueces podrán ser destituidos únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia**, de conformidad con los procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad establecidos en la Constitución o en la ley”.<sup>50</sup> (Énfasis añadido)

En relación con los **PRINCIPIOS BÁSICOS DE BANGALORE**, respecto a la posibilidad de cambios de adscripción, procesos disciplinarios y debida defensa de juzgadores, en 2013, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, encargó y publicó el análisis de un grupo expertos que se convirtió en el **COMENTARIO RELATIVO A LOS PRINCIPIOS DE BANGALORE**. En ese documento, en sus párrafos 17 al 20 se refiere a las medidas disciplinarias, suspensión y separación del cargo de jueces señalando que:

17. **Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad** con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión **será confidencial**, a menos que el juez solicite lo contrario.

18. **Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite** para seguir desempeñando sus funciones.

<sup>50</sup> Comité de Derechos Humanos. “Observación General N° 32. Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia”, PIDCP, 90 periodo de sesiones de 2007, párrafo 20.

19. Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial.

20. Las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente. Podrá no aplicarse este principio a las decisiones del tribunal supremo y a las del órgano legislativo en los procedimientos de recusación o similares. (Énfasis añadido)

Asimismo, en los *Comentarios* dichos principios se afirma:

**No siempre una transgresión merece una medida disciplinaria.** Aunque los principios de conducta judicial se han concebido para que obliguen a los jueces, su objetivo no es que todas las supuestas transgresiones se traduzcan en una medida disciplinaria. No se considera que toda actuación de un juez que no se ciña a los principios equivalga a una conducta indebida (o comportamiento indebido). **La procedencia o no de una medida disciplinaria puede depender de otros factores, como la gravedad de la transgresión, la existencia o no de una reiteración de actividades indebidas y las consecuencias de la actividad indebida para terceros y para el sistema judicial en su conjunto.**<sup>51</sup>

En esa línea, con perspectiva comparada, en un informe del Consejo Consultivo de Jueces Europeos se tiene una posición parecida al indicar que: “...la confianza que la sociedad concede a los jueces es que tendría que ser posible considerarlos responsables, e incluso **destituirlos de sus funciones, en**

<sup>51</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, COMENTARIO RELATIVO A LOS PRINCIPIOS DE BANGALORE SOBRE LA CONDUCTA JUDICIAL, Viena, UNODC, 2013.

caso de que su conducta sea lo suficientemente grave (...).<sup>52</sup> (**Énfasis añadido**).

La razón de lo anterior se deriva de lo que la CoIDH ha considerado como una serie de *garantías reforzadas* para proteger la función e independencia judicial, lo cual a la postre, se traduce en la debida tutela de los derechos humanos. Si los jueces tienen blindada la estabilidad en el cargo, su desempeño en la protección de derechos humanos será mejor. Así en el caso *Reverón Trujillo*, paradigmático en ese rubro, dicha Corte establece el siguiente estándar:

67. (...) **los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial**, lo cual la Corte ha entendido como “esencial para el ejercicio de la función judicial”. El Tribunal ha dicho que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. **Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico.** El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Adicionalmente, el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza sufi-

<sup>52</sup> Consejo Consultivo de Jueces Europeos. “Informe N° 3 (2002)”, párrafo 51. Consultable en <https://rm.coe.int/1680747c00> (Consultado el 3 de agosto de 2024).

ciente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática.

68. El principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. **La Corte ha considerado que el principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales**, por lo que su alcance debe garantizarse inclusive, en situaciones especiales, como lo es el estado de excepción.<sup>53</sup> **(Énfasis añadido)**

Así, la razón de esa protección reforzada de los jueces no se debe entender simplemente como un resguardo de un grupo de personas que realizan la función judicial, sino la racionalidad de ello se debe porque de esa manera, se busca lograr condiciones de imparcialidad e independencia, lo cual, a su vez, en última instancia, pretende conseguir una forma más adecuada en la tutela de los derechos humanos.

Es por ello que la Corte IDH ha establecido que **cuando los jueces no cuentan con las garantías suficientes de inamovilidad se afecta el derecho a un juez independiente**<sup>54</sup> un derecho que no es solo de esa persona que tiene la condición de persona juzgadora, sino que incluye un derecho de los justiciables. De ahí la concepción como una garantía reforzada en favor de la impartición de justicia.

**La inamovilidad está compuesta a su vez por las garantías que se consideran reforzadas: a) permanencia en**

<sup>53</sup> Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009, párrs. 67-68 y Corte IDH, *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 75.

<sup>54</sup> Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 135, párr. 123.



**el cargo y b) no despido injustificado o libre remoción.** En este último sentido, la Corte IDH ha destacado que la garantía de inamovilidad debe ser eficaz para permitir la reincorporación a la condición de magistrado de quien fue arbitrariamente privado de ella y el reintegro de los salarios dejados de percibir.<sup>55</sup>

Así, dicha Corte concluye en la sentencia *Apitz Barbera y otros vs Venezuela* (la cual destaca por tratarse de un caso sobre independencia judicial al versar sobre la destitución de jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por supuestamente haber incurrido en un error judicial inexcusable) que **la destitución de jueces debe tener lugar por cuestiones graves a partir de una motivación** congruente con las conductas reprochables. A continuación, lo siguiente:

88. La Corte considera que en este proceso disciplinario era necesario el análisis del error judicial inexcusable como ilícito disciplinario, lo cual exigía, en primer lugar, **una motivación relacionada con la idoneidad** de las presuntas víctimas para el ejercicio del cargo.

89. En segundo lugar, tanto la acusación de la IGT como la decisión de la CFRSJ **tenían que dar razones sobre la gravedad de la falta supuestamente cometida** por los miembros de la Corte Primera y sobre la proporcionalidad de la sanción propuesta 98 y finalmente adoptada.<sup>56</sup>

Asimismo, la destitución, en todo caso, debe tener lugar por cuestiones graves y no por diferencias en la interpretación jurídica de normas a aplicar.

<sup>55</sup> Corte IDH, 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, núm. 182, párr. 55.

<sup>56</sup> *Ibidem*, parr. 88 y 89.

90. (...), la Corte considera que la motivación debía operar como una garantía que permitiera distinguir entre una “diferencia razonable de interpretaciones jurídicas” y un “error judicial inexcusable” que compromete la idoneidad del juez para ejercer su función, de tal forma que no se sancione a los jueces por adoptar posiciones jurídicas debidamente fundamentadas aunque divergentes frente a aquellas sustentadas por instancias de revisión.

91. Al no haber ocurrido lo anterior, la situación real fue que el proceso disciplinario terminó siendo de mero trámite. Por consiguiente, **la Corte considera que el Estado incumplió con su deber de motivar la sanción de destitución, violando con ello las “debidas garantías” ordenadas en el artículo 8.1 de la Convención Americana, (...).**<sup>57</sup>

De esta forma, podemos destacar que la CoIDH ha señalado que la destitución de jueces debe realizarse mediante una **argumentación reforzada y por faltas de disciplina consideradas graves**. En otro caso, dicha Corte se pronuncia en ese mismo sentido:

Sobre la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, la Corte ha considerado que implica, a su vez, (i) que la separación de los jueces de sus cargos deba obedecer **exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales** o porque han cumplido el término de su mandato; (ii) que **los jueces solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia**; y (iii) que todo proceso deberá resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos que aseguren la objetividad e im-

<sup>57</sup> *Ibidem*, parr. 90 y 91.

parcialidad según la Constitución o la ley.<sup>58</sup> (**Énfasis añadido**).

En línea con lo anterior, hay que recordar que con la reforma judicial de 2021, varias de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación podrían haber sido señaladas inconstitucionales por incumplir con los cánones anteriores. Concretamente, los artículos 115, apartado A, fracciones III y IV y 119 **establecen como sanciones la destitución e inhabilitación por conductas no graves**, además de que quien ocupara la presidencia de la SCJN podría establecer por sí misma, medidas de corrección o remedio inmediato. **Tal régimen no pasaría un test de control de convencionalidad a la luz de la doctrina judicial señalada.** Fue el Consejo de la Judicatura Federal quien mediante acuerdos generales superó tales deficiencias con peligro de señalar que rebasaba su facultad reglamentaria, aunque fuera en beneficio de las personas juzgadoras.

De esta forma, la gravedad de las conductas reprochables a los juzgadores, derivado de esas garantías reforzadas de permanencia en sus cargos, debe ser tal magnitud, que, para ser objeto de destitución o sanción, deben ser especialmente graves o incluso delitos, siempre con una especial motivación reforzada. Las otras razones que pueden motivar ello, pueden ser la incapacidad o comportamiento que lo inhabilite en la función.<sup>59</sup>

Por otra parte, desde el punto de vista disciplinario, si bien deben existir facultades para controlar y vigilar a los jueces, éstas no pueden exceder los principios de independencia judicial, los cuales se pueden clasificar en dos vertientes: la

<sup>58</sup> Corte IDH. *Caso Cordero Bernal vs. Perú*. Sentencia de 16 de febrero de 2021 (Excepción Preliminar y Fondo).

<sup>59</sup> En esa línea, desde *El federalista* se señalaba que los jueces conservarían su cargo en la medida que observen buena conducta. Cfr. Hamilton, *op. cit.*, pp. 335-336.

institucional o de sistema y la funcional o del ejercicio individual de los operadores de justicia.

Conforme con la Corte IDH, al resolver el caso *Quintana Coello y otros vs. Ecuador* consideró que:

(...) los jueces sólo pueden **ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia** y acorde a procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la Constitución o la ley. Sin embargo, la Corte consideró que la garantía de estabilidad de los jueces en el cargo no es absoluta. El derecho internacional de los derechos **humanos admite que los jueces sean destituidos por conductas claramente reprochables.**

Como puede observarse la garantía de estabilidad de jueces no es absoluta, pero es importante considerar que deben evitarse procedimientos disciplinarios, acciones procesales o situaciones que impliquen una actividad persecutoria y, por tanto, se traduzcan en una forma de inhibir la función jurisdiccional, tal y como lo han señalado diversos tribunales en el mundo, como a continuación mencionaremos.

Por su parte, la doctrina judicial de la SCJN indica que la inamovilidad en el cargo “(...) se compone por una serie de garantías relativas a la permanencia (estabilidad/seguridad) en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y el no despido injustificado o libre remoción”.<sup>60</sup> Así esas garantías:

“(...) tienden a que los distintos juzgadores sólo puedan ser removidos de sus cargos **por faltas disciplinarias graves, por la comisión de delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones. Sin que puedan ser destituidos o castigados por errores de buena fe o por discrepar con alguna interpretación jurídica;** las cuales den lugar a medidas disci-

<sup>60</sup> Controversia constitucional 99/2016, pág. 95.

plinarias, a la suspensión o remoción deben ser claras y estar establecidas de manera previa, y las sanciones deben responder a un criterio de proporcionalidad y el procedimiento debe cumplir con un debido proceso”.<sup>61</sup>

Finalmente, como puede observarse, los principios y estándares internacionales en torno a la independencia judicial implican que desde luego los jueces pueden ser investigados, tanto en la vía administrativa, penal, o incluso por la vía del juicio político,<sup>62</sup> pero para no afectar su independencia, deben de tratarse de conductas especialmente graves o por incapacidad o comportamiento que inhabilite en sus funciones. Por ello, en aras de atender dichos criterios y estándares en materia de independencia judicial, se propone incluir la siguiente redacción en el artículo 100 de la Constitución federal, acorde a la iniciativa en comento:

Texto de la iniciativa	Texto propuesto
El Tribunal de Disciplina funcionará en Pleno. Podrá conocer, investigar, substanciar y, en su caso, sancionar a las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación que incurran en	El Tribunal de Disciplina funcionará en Pleno. Podrá conocer, investigar, substanciar y, en su caso, sancionar a las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación que incurran en

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

<sup>62</sup> Al respecto existen varios precedentes que abordan la independencia judicial a la luz de juicios políticos. En la Corte IDH destacan: *Tribunal Constitucional vs Perú* (2001) y *Ríos Ávalos y otros vs. Paraguay* (2021) y en la SCJN las controversias constitucionales 19/1997, 33/2000, 328/2001 y 22/2005. De igual forma, resulta de interés la siguiente investigación: Cruz Miranda, Gustavo, *Garantías de independencia judicial en la órbita local: estudio basado en los principios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, tesis en preparación para la obtención del título de abogado en la Escuela Libre de Derecho, 2024, 169 pp.

Texto de la iniciativa	Texto propuesto
<p><b>actos u omisiones contrarias a la ley, al interés público o a la adecuada administración de justicia</b>, incluyendo aquellas vinculadas con hechos de corrupción, tráfico de influencias, nepotismo, complicidad o encubrimiento de presuntos delincuentes, o cuando sus determinaciones no se ajusten a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo excelencia, además de los asuntos que la ley determine. <b>(Énfasis propio)</b></p>	<p>actos u omisiones <b>contrarias a la ley, al interés público o a la adecuada administración de justicia particularmente graves establecidos como ilícitos administrativos en ley o error judicial evidente, inexcusable y grave, siempre y cuando se respete el debido proceso, la independencia e imparcialidad judicial mediante un argumentación reforzada conforme a estándares internacionales</b> incluyendo aquellas vinculadas con hechos de corrupción, tráfico de influencias, nepotismo, complicidad o encubrimiento de presuntos delincuentes, o cuando sus determinaciones no se ajusten a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo excelencia, además de los asuntos que la ley determine.</p>

### III.4. POR UN TRIBUNAL DE DISCIPLINA QUE NO SEA UN INQUISIDOR QUE AFECTE A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL: EL CASO POLACO COMO PUNTO DE REFERENCIA

Norberto Bobbio en su obra *El futuro de la democracia* planteaba como un dilema de la filosofía política (presente también en el diseño constitucional), cómo controla el poder y lo resumía con la frase: *quién vigila a los vigilantes* (“*Quis custodiet custodes*”).<sup>63</sup> En ese planteamiento fundamental radica un aspecto clave de la democracia y como lo manifiesta el pensador italiano, subyace la idea de la preminencia de parte del control del poder.<sup>64</sup> No tener cuidado en las formas de esa vigilancia, señala Bobbio, puede implicar el sometimiento de una determinada institución. El filósofo de Turín textualmente señala sobre el “... problema del vigilante vigilado (...) podrá ser fácilmente sometido a inspección continua”.<sup>65</sup>

Esa reflexión resulta pertinente a la luz de la iniciativa en ciernes pues ésta se decanta por establecer un Tribunal de Disciplina que puede menoscabar las garantías de la independencia judicial si no se establecen parámetros mínimos de actuación en el texto constitucional.

Al respecto, resulta fundamental traer a la discusión una reciente sentencia emitida el 5 de junio de 2023 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Luxemburgo) relativa a dos nuevos órganos establecidos en una reforma en Polonia.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p. 77.

<sup>64</sup> *Idem.* Al respecto, Bobbio menciona en ese apartado diferentes respuestas según la filosofía política de que se trate: “Dios, el héroe fundador de Estados (Hegel), el más fuerte, el partido revolucionario que conquistó el poder, el pueblo entendido como la colectividad entera que se expresa mediante el voto”.

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> Corte de la Unión Europea, sentencia de 5 de junio de 2023, (Gran Sala), *Commission v. Poland*, C-204/21, EU:C:2023:442. Al respecto existe un reporte de dicha sentencia emitida por esa Corte. Cfr. Court of Justice of the European Union, “Rule of law and effective judicial

La referencia de ese precedente se torna relevante por las notables semejanzas a la luz del caso mexicano que aquí se analiza. Así, en todo caso, debemos de tomar en cuenta las enseñanzas que eventualmente la historia y la experiencia nos puede mostrar, además del frecuente *diálogo* existente entre cortes.<sup>67</sup>

En efecto, el origen de ese caso surge con motivo de la reforma en materia judicial de 2017 que implicaba fundamentalmente la creación de dos nuevos órganos dentro de la Suprema Corte de Polonia: la Sala Disciplinaria y la Sala de Revisiones Extraordinarias y Asuntos Públicos.<sup>68</sup> Las facultades de dichos órganos nuevos consistían en tener jurisdicción para autorizar el inicio de un proceso penal en contra de jueces y/o sujetarlos a detenciones provisionales. Adicionalmente la Sala de Revisiones Extraordinarias y Asuntos Públicos tenía jurisdicción exclusiva para resolver quejas sobre la independencia judicial de cortes o jueces en particular.<sup>69</sup>

Por otra parte, dicha reforma incluía una reestructura en todas las cortes ordinarias del país para establecer órganos similares a los ya señalados para la Suprema Corte; además de establecer la obligación a todos los jueces del país para hacer público y en línea respecto a su membresía a determinadas asociaciones a las que pertenecen, fundaciones o partidos políticos, incluyendo periodos anteriores al inicio de su encargo judicial.<sup>70</sup>

protection” en *Selection of Major Judgments*, Research and Documentation Directorate, February 2024.

<sup>67</sup> Sobre la forma en cómo puede darse ese diálogo: cfr. Mezzetti Luca y Luiz Guilherme Arco Conci (coord.), *Diálogo entre cortes*, Brasília, Ordem dos Advogados de Brasil, Conselho Federal, 2015, 530 pp.

<sup>68</sup> Court of Justice of the European Union, “Rule of law and effective judicial protection”, p. 14.

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> *Idem.*



La Comisión Europea llevó el caso al Tribunal de Luxemburgo considerando que se violaban diversas disposiciones del derecho comunitario europeo, entre ellas la independencia judicial, la vida privada de los jueces y, en general, a la primacía de los principios y valores de la Unión Europea.<sup>71</sup>

La Corte resolvió a favor del planteamiento de dicha Comisión en virtud de haber sido voluntad de cada miembro de la Unión Europea adherirse a los mencionados compromisos comunitarios, entre ellos, la independencia e imparcialidad judicial.<sup>72</sup>

De esta forma, la Corte consideró que la Sala Disciplinaria no reunía la independencia e imparcialidad necesaria en casos en los que tenían un impacto directo en el estatus de los jueces, desde el inicio de un proceso penal (incluido posibles arrestos o detenciones) hasta aspectos laborales como seguridad social, reducción de salario y condiciones de retiro.<sup>73</sup>

Asimismo, dicha Corte sostuvo la inconventionalidad anterior a partir de la causal consistente en *ofensas disciplinarias* para inicio de un proceso en contra de jueces. Tal régimen disciplinario judicial puede implicar el riesgo de un control político de los jueces.<sup>74</sup> Este aspecto es particularmente relevante.

La Corte de Luxemburgo también sostuvo que la competencia exclusiva de la Cámara de Revisiones Extraordinarias y Asuntos Públicos para examinar quejas en donde se plantea

<sup>71</sup> *Idem.* También cfr. Corte de la Unión Europea, *Commission v. Poland*, párr. 64

<sup>72</sup> Court of Justice of the European Union, “Rule of law and effective judicial protection”, p. 16.

<sup>73</sup> Corte de la Unión Europea, *Commission v. Poland*, párr. 86 y 93.

<sup>74</sup> Corte de la Unión Europea, *Commission v. Poland*, párr. 95 y 127. También Cfr. Court of Justice of the European Union, “Rule of law and effective judicial protection”, pp. 16-17. Esta noción guarda concordancia con lo establecido por la CoIDH cuando afirmó: “(...) la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto de permitir el ejercicio del derecho de defensa” y que “la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias”. CoIDH, Caso *Apitz Barbera y otros*, párrafo 44.

la ausencia de independencia judicial de otro órgano jurisdiccional de Polonia resultaba contrario al derecho comunitario, concretamente al artículo 19 del Tratado de la Unión Europea<sup>75</sup> en concordancia con el diverso 47 de la Carta de Derechos Humanos.<sup>76</sup>

De esta forma, las razones que anteceden no son ajenas a un contexto como el de la iniciativa de reforma constitucional en nuestro país, pues a partir de las nociones de control de convencionalidad, dicha enmienda debe hacerse cargo de ese bagaje interamericano y de derecho comparado para evitar que el nuevo Tribunal de Disciplina con su previsión constitucional y legal incurran en contravenciones a los cánones y principios de la independencia judicial considerados necesarios en otras latitudes.

### **III.5. SOBRE LA INIMPUGNABILIDAD DEL TRIBUNAL DE DISCIPLINA Y, POR TANTO, SU PREVALENCIA SOBRE LA SCJN Y EL MONOPOLIO DEL PRESUPUESTO POR PARTE DEL ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**

Como hemos visto, el Tribunal de Disciplina Judicial tendrá las facultades del Consejo de la Judicatura Federal e incluso tendrá mayores atribuciones puesto en el artículo 100 de la iniciativa de reforma constitucional establece que serían inimpugnables:

<sup>75</sup> Art. 19. 1. The Court of Justice of the European Union shall include the Court of Justice, the General Court and specialised courts. It shall ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed. Member States shall provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law.

<sup>76</sup> Court of Justice of the European Union, “Rule of law and effective judicial protection”, pp. 18. Por otro lado, el contenido del artículo 47 es el siguiente: “Art. 47. Derecho a un recurso efectivo y a un juez imparcial —esto incluye el derecho a asistencia jurídica cuando se considere que usted carece de recursos suficientes”.

**El Tribunal** podrá requerir información, llamar a comparecer y apereibir a las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación para el desarrollo de sus investigaciones, presentar denuncias ante el Ministerio Público competente ante la posible comisión de delitos y solicitar el juicio político de ministros ante la Cámara de Diputados. **Sus decisiones serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de estas.**

En primer lugar, habrá que decir que dicha medida hace recordar hasta cierto punto la reforma electoral de 2017 en la cual, entre otras cuestiones, se dota de mayores facultades al órgano interno de control del INE para conocer de faltas administrativas de consejeros electorales del órgano central del INE. En su momento se consideró como una medida para controlar internamente a los integrantes del Consejo General del INE.<sup>77</sup>

En segundo lugar, dicha previsión constitucional resulta contraria a la jurisprudencia de la CoIDH ya citada cuando afirmó que: “(...) la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto de permitir el ejercicio del derecho de defensa”.<sup>78</sup> Adicionalmente, dicha disposición es contraria a la noción del *derecho a la doble instancia* es decir, la posibilidad de recurrir un fallo.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Dicho artículo es el siguiente: “Art. 39.4.-4. El Órgano Interno de Control del Instituto será el órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas cometidas por el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General e imponer, en su caso, las sanciones aplicables conforme a lo dispuesto en el Libro Octavo de esta Ley”.

<sup>78</sup> CoIDH, Caso *Apitz Barbera y otros*, párr. 44.

<sup>79</sup> CoIDH. Caso *Herrera Ulloa vs Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 158. Textualmente afirmó: “El derecho de interponer un recurso contra el fallo debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada. **Se busca proteger el derecho de defensa otorgando durante el proceso la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una deci-**

En tercer lugar, dicha previsión constitucional iría en contra de determinaciones establecidas por la SCJN en el sentido de que no pueden establecerse en las constituciones locales, la inimpugnabilidad de resoluciones del Consejo de la Judicatura al considerarse definitivas e inatacables, dado que, iría en contra de la naturaleza de la función jurisdiccional, pues si el poder judicial es el ámbito por excelencia para ello, lo lógico es que las determinaciones del Consejo (como podrían decirse del Tribunal de Disciplina) sean impugnables ante el Tribunal Superior de Justicia o a nivel federal ante la SCJN.<sup>80</sup>

De hecho, hay que recordar que la propia SCJN estableció supuestos en que determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal podrían ser impugnables de manera particularizada.<sup>81</sup>

Finalmente, en cuanto a la facultad atribuida al órgano de administración judicial **respecto a la elaboración del presupuesto**, habrá que mencionar las razones que la SCJN ha establecido para considerar inconstitucional las normas que otorgaban a los consejos de la judicatura locales, la definición del presupuesto de los poderes judiciales, de forma unilateral sin el Tribunal Superior de Justicia. Ello porque así se vulneraba la independencia y autonomía judicial de dicho máximo tribunal local, al ser el dinero una forma de control del poder

**sión que fue adoptada con vicios y que contiene errores** que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona”. (Énfasis añadido)

<sup>80</sup> Al respecto la controversia constitucional 32/2007 y la controversia constitucional 179/2017.

<sup>81</sup> Al respecto las tesis de rubro: REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LOS ACUERDOS QUE EMITE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA EL ADECUADO EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, NO SON IMPUGNABLES DE MANERA AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE A TRAVÉS DE TAL RECURSO Y SÓLO SERÁ POSIBLE IMPUGNAR SU APLICACIÓN CON MOTIVO DEL NOMBRAMIENTO, ADSCRIPCIÓN, CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN O REMOCIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO O JUECES DE DISTRITO (P. LXXXI-II/2000) y CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. CONTRA LA OMISIÓN DE RESPONDER UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. (2a./J. 122/2016 (10a.)

judicial.<sup>82</sup> **Todo lo anterior elimina la condición de máximo tribunal a la SCJN, lo cual trastoca la naturaleza de esta.**

### **III.6. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA JUDICIAL PARA LA REFORMA**

Desde nuestro punto de vista, la reforma a discutir, en cuanto al régimen disciplinario debe partir de un enfoque que pueda vislumbrar los aspectos que pretende regular y corregir. De esta forma, la idea de un diseño de una política judicial clara como precondition de cualquier reforma cada vez cobra mayor dinamismo.<sup>83</sup>

Así, si se piensa al régimen disciplinario como un modelo regulatorio a analizar y establecer, lo cual es congruente y al mismo tiempo consecuente con el bagaje jurisprudencial previamente explicado, al menos debería de ocuparse de los siguientes aspectos:<sup>84</sup>

**a) Establecimiento de reglas para un adecuado régimen disciplinario de jueces.** Lo anterior se debe por la carencia de reglas y principios en torno a ello, pues no sólo es patente en el sistema jurídico mexicano, sino incluso hay una casi ausencia de discusión práctica y académica en el rubro del régimen disciplinario de juzgadores. Esos vacíos pueden

<sup>82</sup> Las controversias constitucionales que abordaron ello son la 32/2007, 179/2016 y 81/2017.

<sup>83</sup> Al respecto, Diego Valadés se ha pronunciado sobre la necesidad de instituciones que desarrollen toda una política judicial que reorganice al poder judicial como lo puede ser una Secretaría de Justicia. Cfr. Valadés, Diego, Valadés. Participación en el programa *Largo aliento* con el tema “¿Una locura o un avance la reforma judicial?” transmitido en Canal 11, el 19 de julio de 2024. Consultable en: <https://www.youtube.com/watch?v=qD7CJcHggJY>

<sup>84</sup> Cfr. Silva Díaz, Ricardo, “Análisis sobre el Tribunal de Disciplina en la reforma judicial de 2024” presentado en el Encuentro Nacional para una Agenda de Seguridad y Justicia” celebrado el lunes 8 de julio de 2024 en el Centro Cultural Universitario en la Ciudad de México, convocado por la SCJN.

ser completados a partir de la doctrina judicial internacional (en especial la interamericana) y nacional para crear un entramado normativo que dote de mayor seguridad jurídica tanto para la judicatura como a la ciudadanía en casos de jueces que incurran en conductas graves o que inhabilite para dicha función. Dichas reglas pueden nutrirse o inspirarse de los criterios jurisprudenciales.

**b) Determinación de la noción de error judicial como causal de inicio de procedimiento.** Si como hemos dicho hasta ahora, para establecer procedimientos disciplinarios en contra de jueces debe realizarse a partir de parámetros objetivos y claros, un mecanismo para lograrlo es mediante una concepción definida sobre el error judicial<sup>85</sup> en nuestro sistema jurídico (más allá de lo establecido en el artículo 64 de la Ley General de Víctimas),<sup>86</sup> lo cual sea la base para iniciar justificada y racionalmente procedimientos administrativos en contra de jueces. Estos aspectos dotaran de mayor objetividad en tales investigaciones buscando evitar procedimientos con fines de tipo político, control o cooptación de jueces.

**c) Defensorías en favor de jueces.** Este rubro se refiere a la necesidad de establecer dentro de las defensorías, áreas dedicadas en específico a la defensa jurídica de jueces en los casos que sean investigados. Desde nuestro punto de vista, la sola idea en términos generales parece un tanto extraña y pueda explicarse bajo la generalización consistente en que, por antonomasia, un juez no necesita de un abogado por ser él quien resuelve determinados conflictos, sin embargo, ello

<sup>85</sup> Al respecto existe la obra de: Malem, Jorge, *El error judicial y la formación de los jueces*, Barcelona, Gedisa, 2008, 265 pp. Asimismo es relevante como precedente el amparo directo en revisión 3584/2017 resuelto por la SCJN en el sentido de que es procedente una indemnización por error judicial con fundamento en el artículo 10 del Pacto de San José.

<sup>86</sup> En efecto, en dicho precepto se establece la posibilidad de compensación por error judicial. Lo que aquí se plantea es que se necesita definir el error judicial no tanto para efectos de indemnización de víctimas sino para que sea materia de un eventual procedimiento disciplinario a jueces.

cambia bajo la posibilidad de ser sometido a un procedimiento. Si queremos atender las razones que justifican la independencia judicial y al mismo tiempo, combatir la corrupción en el Poder Judicial, deben establecerse condiciones claras y objetivas para investigar a juzgadores en los casos que se justifiquen. Independencia judicial no es sinónimo de impunidad.

**d) Prohibición de investigaciones de jueces por hechos de casos en los que tales jueces estén substanciándolos.** Un principio jurídico que puede derivarse de la amplia doctrina judicial ya explicada puede consistir en que, para tutelar la independencia judicial bajo condiciones de certeza jurídica, puede consistir en que un juez, en principio y en términos generales, no puede ser sometido a un procedimiento disciplinario por razones atribuidas a la resolución de un determinado juicio, en tanto éste no esté concluido, por lo menos en la instancia de la persona juzgadora investigada. Con ello se evita la persecución política de jueces, el uso faccioso de la disciplina judicial y se tutela la independencia judicial. Una vez concluido se podrá realizar la investigación a partir de hechos y bases objetivas, respetando el debido proceso.

A partir de lo anterior, el diseño institucional para un régimen adecuado del Poder Judicial puede alcanzar mejores asideros jurídicos con perspectiva constitucional y convencional.

### **III.7. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL NO DEBE ENTENDERSE COMO SINÓNIMO DE RÉGIMEN ELITISTA O COMO RESGUARDO DE IMPUNIDAD**

Como corolario se quiere manifestar que las garantías reforzadas en favor de la judicatura **no deben verse como una burbuja de impunidad**, sino más bien establecer un parámetro razonable en el cual se tutele efectivamente la independencia judicial y conviva con ello el combate a la impunidad

en contra de juzgadores que no realicen adecuadamente su función.

Como se ha dicho, es válido desde una perspectiva nacional e internacional establecer razones y mecanismos válidos para suspender o remover a un juez por conductas graves, mala conducta o incompetencia. Vistas así las cosas, lo necesario en ese contexto, es establecer un régimen claro de reglas y principios para iniciar un procedimiento disciplinario contra jueces. De ahí que no se justifica la destitución de un juez simplemente por sostener una interpretación diversa o por haber sido revocada una decisión. No atender lo anterior, podría inhibir a la función judicial por el temor de represalias sobre juicios y procedimientos incoados por acciones judiciales determinadas.<sup>87</sup> Ello es parte de cualquier sistema jurídico.

De esta manera, la inamovilidad de jueces y magistraturas para nada es absoluta,<sup>88</sup> sino que debe establecerse causas bien definidas, maneras y formas para su tratamiento, así como una motivación particularmente reforzada.

La razón de lo anterior es porque con ello, siguiendo a la CoIDH, se dota de condiciones fortalecidas para una judicatura independiente e imparcial que tutele de mejor manera los derechos humanos. Desde luego se podrá decir que aún con ello, encontraremos integrantes de la judicatura que no cumplen cabalmente con su función y por ello merecen ser sujetos a procedimientos y ser sancionados, pero ello en todo caso, es una discusión que debe realizarse caso a caso, cumpliendo con el debido proceso y la serie de condiciones ya señaladas.

<sup>87</sup> Corte IDH, Caso *Apitz Barbera y otros*, párr. 84 .

<sup>88</sup> Cfr. Al respecto la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha afirmado: “La inamovilidad judicial no es un derecho absoluto: un juzgador puede ser destituido siempre que se haga con base en causales previamente establecidas y siguiendo un procedimiento en el que se respeten las garantías pertinentes”. Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia del 24 de enero de 2014 en *Diálogo Jurisprudencial*, Número 17, julio-diciembre de 2014. Consultable en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/dialogo-jurisprudencial/article/view/12596/14153> (Consultado el 5 de julio de 2024).



Desde nuestra perspectiva, esa es la forma que pueden conciliarse dos objetivos que se persiguen: por un lado, un eficaz combate a la corrupción además del acercamiento del sistema de justicia en favor de los menos favorecidos, y, por otro, establecer un sistema congruente con los parámetros internacionales en materia de independencia judicial.

### III.8. CONCLUSIONES DEL APARTADO

Una vez establecido lo anterior, se concluye en cuanto al Tribunal de Disciplina y el órgano de administración judicial lo siguiente:

- No se entiende porque la reforma distingue en la manera de conformación de los dos nuevos órganos. Así mientras los integrantes del Tribunal de Disciplina son electos popularmente, los miembros del órgano de administración judicial son designados por la colaboración entre poderes.
- Es congruente con el sistema interamericano establecer nuevos órganos para la administración y disciplina judicial porque no hay formas únicas para ello, aunque duplica órganos y con ello podría no optimizarse el principio de austeridad.
- Las causales para iniciar un procedimiento disciplinario en contra de jueces deben realizarse por **causas graves y objetivas o por incapacidad o conducta que inhabilite la función**, así como establecer una motivación especialmente razonada para ello. Lo anterior busca ser congruente con la jurisprudencia interamericana buscando un equilibrio entre los objetivos de un efectivo combate a la corrupción sin menoscabo de la independencia judicial.

- Para lograr lo anterior, **debe buscarse en la legislación secundaria tipos o ilícitos administrativos claramente definidos para no entablar con facilidad procedimientos administrativos en contra de jueces que inhiban o interfieran en sus decisiones judiciales.**
- De esta forma, no son congruentes con un adecuado régimen disciplinario, causas de investigación y sanción de jueces consistentes en “actos u omisiones contrarias a la ley, al interés público o a la adecuada administración de justicia” tal y como están redactados en la iniciativa, puesto que la forma tan abierta y ambigua puede dar pie a la instauración de procedimientos fácilmente desarrollados, lo cual inhibiría la función judicial.
- De ahí que se sugiera eliminar esa redacción y sustituirla por una fórmula consistente en que el Tribunal de Disciplina conocerá y substanciará de casos que sean: **“particularmente graves establecidos como ilícitos administrativos en ley, siempre y cuando se respete el debido proceso, la independencia e imparcialidad judicial mediante una argumentación reforzada conforme a estándares internacionales”**, esto para hacerlo congruente con los parámetros internacionales relativos a la independencia judicial.
- Tomar en cuenta el bagaje normativo y jurisprudencial internacional (sobre todo el interamericano por su vinculatoriedad) para así no incurrir en responsabilidad internacional. Resultan particularmente relevantes los precedentes de la Corte Interamericana y el caso polaco estudiado, esto por algunas similitudes con la iniciativa en análisis.

- Debe evitarse que las decisiones del Tribunal de Disciplina sean definitivas e inatacables pues afectaría el derecho a una debida defensa, así como el derecho a la doble instancia o posibilidad de revisión judicial, esto conforme a cánones interamericanos.
- En la definición del presupuesto del Poder Judicial Federal no debería ser una facultad exclusiva del órgano de administración de justicia pues al menos en su conformación debería de participar la SCJN en función de la independencia y autonomía judicial.
- Para lograr una reforma más adecuada en la materia disciplinaria, debe establecerse una política judicial clara que al menos aborde 4 enfoques: **a) el establecimiento de reglas para un adecuado régimen disciplinario de jueces; b) la determinación de la noción de error judicial como causal de inicio de procedimiento; c) el establecimiento de defensorías en favor de jueces y d) la prohibición de investigaciones de jueces por hechos de casos en los que tales jueces estén substanciándolos.** Incluir lo anterior blindaría la reforma constitucional sobre aspectos que fueran en contra del sistema interamericano de derechos humanos y dotaría de mayor fortaleza a esa parcela del sistema de justicia.
- Finalmente, es posible concebirse combatir la corrupción y un claro régimen disciplinario congruente con cánones internacionales y al mismo tiempo tutelar debidamente la independencia judicial.

## FUENTES CONSULTADAS

### ARTÍCULOS

- ▶ Astudillo, César, “La reforma al Poder Judicial. Efectos en el estatus y la mecánica de elección -por voto popular- de sus integrantes” en López Ayllón, Sergio y Jesús Orozco, *et. al.* y otros, (coord.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República*, IIJ UNAM, México, 2024, pp. 287-299.
- ▶ Garza Onofre, Jesús, “Reforma al Poder Judicial. Sustitución del actual Consejo de la Judicatura Federal por un nuevo órgano de administración judicial separado de la Suprema Corte y creación de un tribunal de disciplina judicial” en López Ayllón, Sergio y Jesús Orozco, *et. al.* y otros, (coord.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República*, IIJ UNAM, México, 2024, pp. 301-318.

### LIBROS

- ▶ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986. 214 pp.
- ▶ Gama, Raymundo, *Derechos, democracias y jueces: Modelos de filosofía constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2005, 337 pp.
- ▶ Hamilton, Alexander, *et. al.* y otros, *El federalista*, 2ª. reimpr., México, FCE, 430 pp.
- ▶ Malem, Jorge, *El error judicial y la formación de los jueces*, Barcelona, Gedisa, 2008, 265 pp.
- ▶ Mezzetti Luca y Luiz Guilherme Arcaro Conci (coord.), *Diálogo entre cortes*, Brasilia, Ordem dos Advogados de Brasil, Conselho Federal, 2015, 530 pp.
- ▶ Waldron, Jeremy, *Derecho y desacuerdos*, Madrid, Marcial Pons, 2005, 394 pp.

### DOCUMENTOS E INFORMES

- ▶ Consejo Consultivo de Jueces Europeos. “Informe N° 3 (2002)”, párrafo 51. Consultable en <https://rm.coe.int/1680747c00> (Consultado el 3 de agosto de 2024).

- ▶ Comité de Derechos Humanos. “Observación General N° 32. Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia”, PIDCP, 90 periodo de sesiones de 2007, párrafo 20. Consultable en: <https://www.catalogoderechoshumanos.com/observacion-general-32-pidcp/>
- ▶ Court of Justice of the European Union, “Rule of law and effective judicial protection” en *Selection of Major Judgments*, Research and Documentation Directorate, February 2024. Consultable en: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/selection\\_grands\\_arrets\\_2023\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/selection_grands_arrets_2023_en.pdf)
- ▶ CIDH, *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*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.
- ▶ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 de diciembre de 2011. Consultable en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>
- ▶ Cruz Miranda, Gustavo, *Garantías de independencia judicial en la órbita local: estudio basado en los principios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, tesis en preparación para la obtención del título de abogado en la Escuela Libre de Derecho, 2024, 169 pp.
- ▶ *Recomendaciones del Consejo de Europa sobre la Independencia, Eficiencia y Función de los Jueces*.
- ▶ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, COMENTARIO RELATIVO A LOS PRINCIPIOS DE BANGALORE SOBRE LA CONDUCTA JUDICIAL, Viena, UNODC, 2013.
- ▶ Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África.
- ▶ Silva Díaz, Ricardo, “Análisis sobre el Tribunal de Disciplina en la reforma judicial de 2024” presentado en el *Encuentro Nacional para una Agenda de Seguridad y Justicia* celebrado el lunes 8 de julio de 2024 en el Centro Cultural Universitario en la Ciudad de México, convocado por la SCJN.

## MATERIALES AUDIOVISUALES

- ▶ Cossío, José Ramón, “Con la reforma judicial Cada ciudadano recibirá 573 boletas” en *Aristegui Noticias*, 16 de julio de 2025. Consultable en: <https://aristeguinoticias.com/1607/mexico/con-la-reforma-judicial-cada-ciudadano-recibira-573-boletas-cossio/>

- ▶ Valadés, Diego, Valadés. Participación en el programa *Largo aliento* con el tema “¿Una locura o un avance la reforma judicial?” transmitido en Canal 11, el 19 de julio de 2024. Consultable en: <https://www.youtube.com/watch?v=qD7CJcHggJY>

## NORMATIVA

### *Internacional*

- ▶ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1989.
- ▶ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*, aprobados por el en su resolución 2006/23 de julio de 2006, que refieren la importancia de contar con una judicatura competente, independiente e imparcial para la protección de los derechos.
- ▶ Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez Iberoamericano*.
- ▶ Tratado de la Unión Europea. Consultado en [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF)

### *Nacional*

- ▶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ▶ Ley General de Víctimas
- ▶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

## TESIS Y JURISPRUDENCIA

- ▶ REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LOS ACUERDOS QUE EMITE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA EL ADECUADO EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, NO SON IMPUGNABLES DE MANERA AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE A TRAVÉS DE TAL RECURSO Y SÓLO SERÁ POSIBLE IMPUGNAR SU APLICACIÓN CON MOTIVO DEL NOMBRAMIENTO, ADSCRIPCIÓN, CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN O REMOCIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO O JUECES DE DISTRITO (P. LXXXII/2000).
- ▶ CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. CONTRA LA OMISIÓN DE RESPONDER UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. (2a./J. 122/2016 (10a.)

## SENTENCIAS

- ▶ Corte de la Unión Europea, sentencia de 5 de junio de 2023, (Gran Sala), *Commission v. Poland*, C-204/21, EU:C:2023:442. Consultable en julio y agosto del 2024 en: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274364&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8600184>
- ▶ Corte IDH, *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, núm. 182.
- ▶ Corte IDH. *Caso Cordero Bernal vs. Perú*. Sentencia de 16 de febrero de 2021 (Excepción Preliminar y Fondo)". Consultable el 30 de julio de 2024 en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_421\\_espp.df](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_421_espp.df)
- ▶ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)
- ▶ Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 135.
- ▶ Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009.
- ▶ Corte IDH, *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001.
- ▶ Corte IDH, *Caso Ríos Ávalos y otros vs. Paraguay*. Sentencia de 19 de agosto de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- ▶ Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia del 24 de enero de 2014 en *Diálogo Jurisprudencial*, Número 17, julio-diciembre de 2014. Consultable en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/dialogo-jurisprudencial/article/view/12596/14153> (Consultado el 5 de julio 2024).
- ▶ SCJN. Amparo directo en revisión 3584/2017.
- ▶ SCJN. Controversia constitucional 19/1997.
- ▶ SCJN. Controversia constitucional 33/2000.
- ▶ SCJN. Controversia constitucional 328/2001.
- ▶ SCJN. Controversia constitucional 22/2005.
- ▶ SCJN. Controversia constitucional 32/2007.
- ▶ SCJN. Controversia constitucional 99/2016.
- ▶ SCJN. Controversia constitucional 179/2016.
- ▶ SCJN. Controversia constitucional 81/2017.





## IV. Iniciativa de reforma al artículo 116 Constitucional en materia de reforma de los poderes judiciales locales

**Dr. Erick Mena Moreno**

El 5 de febrero de 2024, el Presidente de la República remitió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión veinte iniciativas para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Poder Judicial Federal y de los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

La iniciativa señalada bajo el Anexo 15 y consultable en el link <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf> propone reformar el artículo 116 Constitucional en los términos siguientes:

### **Artículo 116...**

**I. y II...**

**III...**

*La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para su elección por voto directo y secreto de la ciudadanía; la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y de un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación; así como del ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.*

*Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la elección.*

*Las propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales se realizarán conforme a las bases que establece esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación y en los términos y modalidades que establezcan las Constituciones locales respectivas, garantizando mecanismos transparentes y paritarios de elección. Las candidaturas se harán preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.*

*Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constitucionales Locales, podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos por el Tribunal de Disciplina Judicial y en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.*

*Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo.*

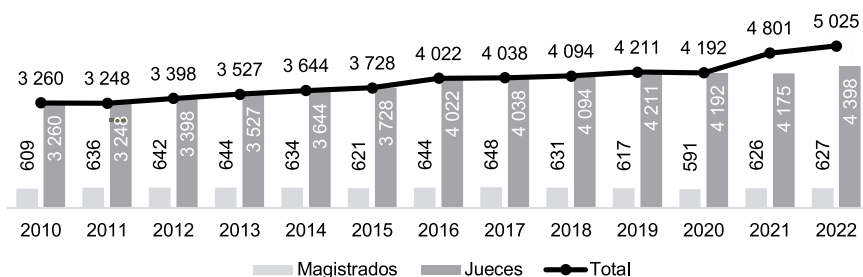
**Comentario:** La propuesta de reforma al artículo 116 Constitucional establece que los Jueces y Magistrados de los Poderes Judiciales locales serán electos por voto directo y secreto de la ciudadanía, su actuación será revisada por Tribunal de Disciplina Judicial en cada entidad, y el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Ju-

diciales de los Estados se realizará por un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión.

Estas reformas requieren *i)* adecuaciones a las Constituciones locales y *ii)* adecuaciones a las leyes de los poderes judiciales locales, por lo que la implementación del proceso de elección judicial requerirá una *vacatio legis* considerable, preferentemente de varios años para realizar la ingeniería jurídica necesaria y otorgar el plazo necesario para convocar a elecciones de más de cinco mil magistrados y jueces en forma escalonada y para resolver las respectivas impugnaciones que pudieran darse.

Conforme al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2023 consultable en el sitio web <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8546>; al cierre de 2022 se reportaron 5025 servidoras y servidores públicos con el cargo de magistrados, magistradas y jueces o juezas en los órganos jurisdiccionales locales; de ese total, 56.6 % (2 845) correspondió a hombres y 43.4 % (2 180), a mujeres, como se muestra en la siguiente gráfica:

NÚMERO DE MAGISTRADOS(AS) Y JUECES(AS) EN LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE LOS PODERES JUDICIALES ESTATALES, SEGÚN CARGO Y AÑO



Fuente: INEGI. CNIJE, 2011-2023.

Para dar cumplimiento a la reforma al artículo 116 Constitucional, la iniciativa indica en su artículo primero transitorio que la misma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y dispone además en los artículos séptimo y octavo transitorios lo siguiente:

**Séptimo:** Las remuneraciones de las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales de las entidades federativas y de la Ciudad de México que estén en funciones al momento de la entrada en vigor del presente Decreto no podrán ser mayores a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, por lo que deberán ajustarse a los parámetros establecidos en el artículo 127 de esta Constitución en los casos que corresponda.

Las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que concluyan su encargo en los términos del artículo Segundo transitorio del presente Decreto, no serán beneficiarias de un haber por retiro.

**Comentario:** Las adecuaciones a las Constituciones de las Entidades Federativas para incorporar las reformas al artículo 116 Constitucional consistentes en la elección por voto directo y secreto de la ciudadanía de Jueces y Magistrados, creación de un Tribunal de Disciplina Judicial, y establecimiento de un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión, requerirá el respeto a los derechos laborales de los funcionarios judiciales y considerará que para ellos no se aplica la limitación de haber por retiro pues el artículo séptimo transitorio sólo limita de ese beneficio a los once Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Octavo.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a las leyes federa-

les 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.

**Comentario:** Toda vez que la propuesta de reforma al artículo 116 Constitucional consiste en establecer que los Jueces y Magistrados de las treinta y dos entidades federativas se realice *i)* mediante elección por voto directo y secreto de la ciudadanía, *ii)* que su actuación sea supervisada por un Tribunal de Disciplina Judicial, y *iii)* que el ingreso, formación y permanencia del persona que sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados se realizará por un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión, será necesario reformar las treinta y dos Constituciones Locales así como las Leyes Reglamentarias respectivas en el plazo de 180 días naturales que dicho artículo transitorio señala, sin que sea posible realizar la aplicación directa de estas reformas constitucionales sin realizar la adecuación normativa que este precepto indica.

Como parte de la reforma al artículo 116 Constitucional, debe considerarse que actualmente nos encontramos en un periodo de aplicación de las últimas reformas nacionales en materia de justicia cotidiana que buscan implementar juicios orales en materia civil y familiar con plazos de resolución más breves a fin de resolver la carga de los tribunales locales y brindando la posibilidad de resolver los conflictos mediante mecanismos como la mediación y conciliación.

#### **IV.1. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES**

El Decreto que expidió este Código se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2023 por lo que el Có-

digo Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, entró en vigor el 8 de junio de 2023.

El artículo segundo transitorio del Código Nacional indica que la aplicación del mismo será gradual en cada una de las entidades federativas y a nivel federal, por lo que se requerirá la declaratoria específica del Poder Judicial de la Federación a nivel federal y de cada uno de los Poderes Judiciales locales en los estados para la aplicación específica del Código, debiendo mediar un plazo de 120 días naturales entre la declaratoria y la aplicación del Código, ello conforme al artículo Segundo Transitorio.

Conforme al artículo tercero transitorio del Código Nacional a partir de la declaratoria y aplicación a nivel federal o en la correspondiente entidad federativa abrogará respectivamente el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Código de Procedimientos Civiles del estado correspondiente.

Conforme al artículo cuarto transitorio del Decreto, los juicios que a la entrada en vigor del Código Nacional se encuentren en trámite continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos salvo que las partes conjuntamente opten por la regulación del Código Nacional, señalándose además que no procederá la acumulación de procesos civiles y familiares cuando alguno de ellos se esté tramitando conforme al presente Código Nacional, y el otro proceso conforme a un Código abrogado.

El artículo sexto transitorio dispone que a nivel Federal, la Cámara de Diputados contemplará en los ejercicios fiscales posteriores a la publicación del presente Decreto una asignación de recursos presupuestarios para el cumplimiento del presente Decreto; asimismo este artículo dispone que los Congresos Locales, en el ámbito de sus atribuciones, aprobarán los recursos presupuestarios correspondientes para los

Poderes Judiciales de las Entidades Federativas para el cumplimiento del presente Decreto.

El artículo séptimo transitorio del Decreto señala que la Comisión para la Coordinación del Sistema de Justicia Civil y Familiar (COCIFAM) tendrá por objeto analizar y acordar las políticas de coordinación necesarias para la instrumentación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, así como la armonización legislativa que apareja, en todo el territorio nacional para lo cual podrá convocar a los diversos grupos de la sociedad y la academia, de conformidad con las Bases de Operación que para dichos efectos expida la propia Comisión, en cumplimiento a su Acuerdo de instalación; esta Comisión deberá remitir un Informe de Actividades a las Cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo noveno transitorio del Decreto dispone que los Poderes Judiciales de la Federación y de las Entidades Federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las etapas y calendarios para llevar a cabo las acciones y medidas necesarias para la instrumentación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, de conformidad con las asignaciones presupuestales aprobadas para ese fin en sus respectivos presupuestos de egresos del ejercicio fiscal que corresponda, para lo cual la COCIFAM dará seguimiento a la implementación.

#### **IV.2. LEY GENERAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

El Decreto que expidió la Ley General se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2024 por lo que la misma entró en vigor el 27 de enero de 2024 conforme a su artículo primero transitorio.

El artículo segundo transitorio indica que el Congreso de la Unión contará con un plazo máximo de un año para expedir las actualizaciones normativas correspondientes para el cumplimiento del Decreto; plazo de un año fenece el 27 de enero de 2025 acorde a la entrada en vigor del decreto.

El artículo tercero transitorio indica que las Legislaturas de las entidades federativas, contarán con un plazo máximo de un año para expedir las actualizaciones normativas correspondiente, para el cumplimiento del Decreto; el plazo de un año para que los congresos estatales realizan adecuaciones normativas acordes a la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias fenece el 27 de enero de 2025.

El artículo cuarto transitorio debe entenderse en el sentido de que si al 27 de enero de 2025 ni el Congreso de la Unión o de algunas legislaturas estatales omitan parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a las leyes y reglamentos indicados en el comentario anterior, resultará aplicable de manera directa la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

El artículo décimo sexto transitorio indica que los ejecutores de gasto correspondientes contemplarán, en su caso, en sus proyectos de presupuesto de los ejercicios fiscales posteriores a la publicación del Decreto, una asignación de recursos presupuestarios para el cumplimiento del presente Decreto en el ámbito federal, considerando las disposiciones de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los Criterios de Política Económica y que los Congresos locales realizarán las previsiones presupuestales para el cumplimiento del presente Decreto en cada una de las entidades federativas en los ejercicios fiscales posteriores a la publicación del Decreto.

Finalmente el artículo décimo séptimo transitorio refiere que la Federación y las entidades federativas, en su respectivo



ámbito de competencia, proveerán los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requiera la implementación del Decreto, conforme a los presupuestos autorizados en los términos del artículo transitorio Décimo Sexto; esto es, la implementación de las reformas derivadas del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y de esta Ley General requieren la aplicación específica de recursos para la ejecución de la justicia oral y digital.

### **IV.3. FORTALECIMIENTO PRESUPUESTARIO A LOS PODERES JUDICIALES LOCALES**

Finalmente, es importante destacar como parte de las propuestas que pueden fortalecer a los Poderes Judiciales Locales, las que formuló el Magistrado Ricardo Sodi Cuellar (Magistrado Presidente del Poder Judicial del Estado de México), quien en el artículo de su autoría denominado “Verdadera reforma: fortalecer a los poderes judiciales locales” el cual fue publicado en el periódico *El Heraldo* del 3 de julio de 2024, formuló la siguiente propuesta con motivo de la Reforma Constitucional a los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas:

*Para lograrlo, debemos fortalecer la autonomía presupuestal de los poderes judiciales de los estados mediante las siguientes acciones:*

*a) Incorporar a la Constitución general de la República el principio de que los presupuestos de los Poderes Judiciales locales sean progresivos e irreductibles, sin que puedan ser inferiores al 4% del presupuesto de egresos de la entidad correspondiente;*

*b) Crear el Fondo de Apoyo para la Impartición de Justicia en las entidades, reformando la Ley de Coordinación Fiscal, e incorporándolo al ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación;*

*c) Exentar a los Poderes Judiciales locales de los límites del 3% que la Ley de Disciplina Financiera fija como máximo de aumento al Capítulo 1000, a efecto de poder incrementar el número de servidores judiciales a la velocidad que las condiciones sociales requieren.*

*Por otra parte, no soslayemos los costos en dinero, en tiempo, en calidad profesional y en resultados que significaría la renovación de los cuadros de profesionales de la administración de justicia que actualmente son juzgadores.*

*Independientemente de los mecanismos concretos para su designación, aprovechemos la gran experiencia de nuestros jueces y magistrados locales y federales y fortalezcamos la carrera judicial con concursos de oposición que habiliten para desempeñar la función jurisdiccional en todo el país.*

# V. Análisis de la Iniciativa de Reforma al Poder Judicial en cuanto a sus consecuencias laborales

**Dr. Fernando Villaseñor Rodríguez**

De acuerdo con el paquete de reformas presentado por el titular del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados el pasado 5 de febrero, es posible identificar diversas repercusiones relacionadas con los derechos laborales en el poder judicial.

No obstante que tanto el actual presidente de la República, como la virtual presidenta electa han señalado en las últimas semanas que “no se afectarán los derechos laborales de los trabajadores del Poder Judicial”,<sup>89</sup> y que en el propio Décimo Transitorio de la propuesta de reforma se señale que “los derechos laborales de las personas trabajadoras del Poder Judicial de la Federación serán respetados en su totalidad”, las preguntas claves a hacerse son: Conforme a la propuesta de reforma y a la normatividad vigente, ¿Quiénes se consideran trabajadores del Poder Judicial? ¿Lo son en la misma medida, con igual naturaleza y, por consiguiente, protección jurídica?

Conforme con estas preguntas he podido identificar al menos los siguientes tres niveles de afectación sobre derechos laborales en el Poder Judicial:

<sup>89</sup> Ver: *Reforma al Poder Judicial no afecta derecho de sus trabajadores*: AMLO (disponible en): <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/06/27/politica/reforma-al-poder-judicial-no-afecta-derecho-de-sus-trabajadores-amlo-5525#:~:text=Los%20trabajadores%20del%20Poder%20Judicial,presidente%20Andr%C3%A9s%20Manuel%20L%C3%B3pez%20Obrador>.

Y Sheinbaum asegura a los trabajadores del Poder Judicial que la reforma no afecta a sus derechos laborales (disponible en): <https://elpais.com/mexico/2024-06-26/sheinbaum-asegura-a-los-trabajadores-del-poder-judicial-que-la-reforma-no-afecta-a-sus-derechos-laborales.html>

1. Respecto de los ministros y sus colaboradores dentro de la Suprema Corte de Justicia.
2. Respecto de los jueces, magistrados y consejeros del Poder Judicial a nivel federal y local.
3. Respecto del resto de los trabajadores del Poder Judicial a nivel federal y local.

### **V.1. RESPECTO DE LOS MINISTROS Y SUS COLABORADORES DENTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

En un primer punto, parece que la iniciativa de reforma tiene como uno de sus principales objetivos limitar o al menos cambiar la conformación, facultades y estructura que los ministros de la Suprema Corte tienen en la actualidad. En este sentido, hay que empezar por aclarar que se ha entendido que los ministros no son considerados como “trabajadores al servicio del Estado”, sino funcionarios o servidores públicos. Lo anterior, en virtud de que no tienen una relación de subordinación patronal en la prestación de su trabajo y, además, su cargo lo desempeñan por virtud de una designación directa, misma que proviene de un órgano electo popularmente (las ternas propuestas por el presidente y la selección del Senado).

El principal fundamento de este razonamiento se sustenta en el Artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional (LFTSE), que indica: “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, *en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales*”.

En el caso de los ministros de la SCJN su designación, como ya se mencionó, deviene de la terna propuesta por el Ejecutivo y de entre la cual elige y aprueba el Senado y *no de*

***un nombramiento o lista de raya.*** Por lo tanto, y por exclusión, no pueden ser considerados como trabajadores de conformidad con la LFTE y, por tanto, no quedan protegidos ni regulados en su situación laboral por dicha Ley. Este criterio también la ha sido aplicado para negar el carácter de “trabajador” a magistrados y jueces como puede constatarse de, entre otras, la sentencia de la controversia constitucional 32/2007 que en lo relevante señala:

En el caso de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados **no es posible hablar de la existencia de un patrono o titular que les haya expedido el nombramiento y ante quien estén subordinados. Este elemento es fundamental y se identifica, evidentemente, con una voluntad humana, la del empleador particular o la del titular del cargo público facultado para expedir el nombramiento, pues no es posible entender la subordinación como un elemento referido a un ente abstracto como puede ser el Derecho o la Constitución, ya que no es ese el sentido del concepto que toma en cuenta el Derecho del trabajo.** Es obvio que en un Estado de Derecho todos —trabajadores, servidores, patronos y titulares— están subordinados. El Derecho o la Constitución no “subordinan” a nadie en el sentido laboral del término sino de manera deóntica, es decir, a través del carácter obligatorio, prohibido o permitido de sus normas.

Por todo lo anterior, **resulta claro que los titulares de los órganos que realizan la función normativa de un Poder como el Judicial, ya sea Federal o Estatal, no pueden ser considerados como trabajadores.**<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Ver: Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 32/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California.

No obstante lo anterior, resulta importante señalar que aunque pareciera quedar claro que los funcionarios del poder judicial no son trabajadores, en el sentido estricto del término, hay derechos esenciales que surgen del servicio público prestado que son afectados por la propuesta de reforma con relación a los siguientes puntos:

#### V.1.1. *Reducción de titulares*

Artículo 94 (segundo párrafo) “La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de **NUEVE** integrantes, Ministras y Ministros, y funcionará en Pleno”.

Se reduce su número de 11 a 9 lo que implica al menos dos destituciones y una mayor carga de trabajo para distribuirse entre los 9 ministros restantes y sus ponencias.

#### V.1.2. *Estabilidad laboral y voto popular*

Artículo 96: “Las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito y las Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial **SERÁN ELEGIDOS DE MANERA DIRECTA Y SECRETA POR LA CIUDADANÍA...**”.

Al ser electos por “voto popular” se condiciona su estabilidad laboral a su habilidad política conforme lo que ya ha establecido y condenado la CoIDH<sup>91</sup> en la sentencia del caso Quintana Coello y otros *vs.* Ecuador que en lo conducente señala:

<sup>91</sup> Véase Corte IDH, Caso Quintana Coello y otros *vs.* Ecuador (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 23 de agosto de 2013, Serie C No. 266

La Corte considera pertinente precisar que la violación de la garantía de la independencia judicial, en lo que atañe a la inamovilidad y estabilidad de un juez en su cargo, debe analizarse a la luz de los derechos convencionales de un juez cuando se ve afectado por una decisión estatal que afecte arbitrariamente el período de su nombramiento. En tal sentido, la garantía institucional de la independencia judicial se relaciona directamente con un derecho del juez de permanecer en su cargo, como consecuencia de la garantía de inamovilidad en el cargo. 154. Finalmente, la Corte ha señalado que el ejercicio autónomo de la función judicial debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico<sup>206</sup>. El Tribunal estima pertinente precisar que la dimensión objetiva se relaciona con aspectos esenciales para el Estado de Derecho, tales como el principio de separación de poderes, y el importante rol que cumple la función judicial en una democracia. Por ello, esta dimensión objetiva trasciende la figura del juez e impacta colectivamente en toda la sociedad. Asimismo, existe una relación directa entre la dimensión objetiva de la independencia judicial y el derecho de los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad. 155. Teniendo en cuenta los estándares señalados anteriormente, la Corte considera que: *i*) el respeto de las garantías judiciales implica respetar la independencia judicial; *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 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.

Este criterio se ha reiterado en casos muy recientes llevados ante la CoIDH como *Nissen Pessolani vs. Paraguay*<sup>92</sup> de 2022, así como *Aguinaga Aillón vs. Ecuador*<sup>93</sup> 2023 y *Gutiérrez Navas y otros vs. Honduras*<sup>94</sup> de principios y finales de 2023 respectivamente.

#### V.1.3. *Duración de la relación laboral*

Artículo 94 (treceavo párrafo) “Las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo DOCE AÑOS...”.

Se reduce el periodo de encargo de los ministros de 15 a 12 años lo cual cambia uno de los elementos claves de la relación laboral, que es la duración del trabajo.

#### V.1.4. *Remuneración topada*

Séptimo transitorio: “Las remuneraciones de las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales de las entidades federativas y de la Ciudad de México que estén en funciones al

<sup>92</sup> Vease Corte IDH, Caso *Nissen Pessolani vs. Paraguay* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 21 de noviembre de 2022.

<sup>93</sup> Vease Corte IDH, Caso *Aguinaga Aillón vs. Ecuador* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 30 de enero de 2023.

<sup>94</sup> Vease Corte IDH, Caso *Gutiérrez Navas y otros vs. Honduras* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de noviembre de 2023.



momento de la entrada en vigor del presente Decreto no podrán ser mayores a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, por lo que deberán ajustarse a los parámetros establecidos en el artículo 127 de esta constitución en los casos que corresponda”.

La prohibición a que perciban una remuneración mayor a la del presidente de la República cambia uno de los elementos esenciales de la relación laboral, que es la contraprestación por el trabajo o servicios prestados. Sin embargo, sobre la reducción de la remuneración, podría citarse el criterio de la controversia constitucional 203/2007 que indica:

...la garantía de irreductibilidad salarial del carácter de trabajadora que pueda asignar una ley; dicha garantía no está diseñada para proteger, sin más, el trabajo, el nombramiento o el puesto, o el plan de vida de cada una de las personas de las Magistradas; sino debe entenderse que está dirigida a proteger la función jurisdiccional que ellas ejercen, la cual es una función normativa que deriva del propio diseño del Estado y su división de poderes.<sup>95</sup>

#### V.1.4. *Haber de retiro*

Séptimo transitorio (último párrafo): “Las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que concluyan en los términos del artículo segundo transitorio del presente Decreto, no serán beneficiarias de un haber de retiro”.

Con este transitorio se cancela el derecho de ministras y ministros a su “haber de retiro” (sin retroactividad para los

<sup>95</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 32/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California.

ministros que ya gozaban de ese derecho al momento de entrar en vigor la reforma) lo cual cambia una de las prestaciones en la relación laboral. La propuesta de reforma es oscura sobre si la eliminación de este haber de retiro también afectará a magistrados, jueces, consejeros y trabajadores del Poder Judicial.

#### V.1.5. *Eliminación de Fideicomisos*

Décimo transitorio (segundo párrafo): “Los órganos del Poder Judicial de la Federación 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 noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente 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”.

No es que exista un “derecho laboral a los fideicomisos” sino que, más bien, muchos de los fideicomisos del PJF sirven para financiar prestaciones laborales de diversos servidores públicos, funcionarios y trabajadores del Poder Judicial. Entre estas prestaciones las hay tan diversas como vivienda y seguros médicos hasta caja de ahorro y jubilación, mismas que forman parte de la relación laboral actual y que se verán afectadas directamente con la eliminación de los fideicomisos conforme a la reforma propuesta.

#### V.1.6. *Personal a cargo de la SCJN*

Como puede verse, la propuesta de reforma es especialmente trascendente en cuanto a la situación laboral de los ministros de la SCJN y, por añadidura, también lo es respecto

del personal que está directamente a su cargo. Esto es así, porque hay que recordar que los artículos 100, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14, fracciones I, V, IX, XIV y XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen que corresponde al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación su administración, además de que el artículo 123, apartado B, establece cuales son los derechos de los trabajadores de base y de confianza.

En este sentido, los trabajadores de base de la SCJN tienen el derecho a la inmovilidad y permanencia en el empleo y se rigen por las Condiciones Generales de Trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vigentes a partir del 12 de diciembre de 2022, mientras que los trabajadores de confianza, por su naturaleza jurídica, no tienen ninguno de los dos antecitados derechos y se rigen mediante a las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de Confianza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vigentes a partir del 3 de diciembre de 2009.

## **V.2. RESPECTO DE LOS JUECES, MAGISTRADOS Y CONSEJEROS DEL PODER JUDICIAL A NIVEL FEDERAL Y LOCAL**

Similar al caso de los ministros, se ha interpretado que los jueces y magistrados NO SON TRABAJADORES<sup>96</sup> al servicio del Estado sino servidores públicos y que, por tanto, tampoco están protegidos constitucionalmente por el artículo 123 apartado B. También debido a ello, además de que muchos de los derechos laborales analizados en el punto anterior

<sup>96</sup> Ver por ejemplo: SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 13/2013, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

también se verán afectados para jueces, magistrados y consejeros, el punto más relevante de la propuesta de reforma para estas personas tiene que ver con la carrera judicial y la manera que cambia por el mecanismo de la elección mediante voto popular.

A diferencia de los ministros, que son actualmente designados en el proceso que implica al Ejecutivo y al Senado, los jueces y magistrados reciben su nombramiento como resultado del proceso de carrera judicial. En este punto, si bien hay acusaciones de nepotismo y corrupción, también hay datos que reflejan que muchos alcanzaron su puesto subiendo puestos y capacitándose desde mecanógrafos y secretarios de acuerdos hasta convertirse en jueces y magistrados.

La propuesta de reforma es omisa, o al menos incompleta, sobre los elementos laborales del ascenso y escalafón que se tiene actualmente conforme al sistema de carrera judicial y también lo es en cuanto a la capacitación y adiestramiento que implica el aprendizaje y evaluación en dicho sistema. Aunque el artículo 96 de la propuesta de reforma dedica una fracción específica para el caso de magistrados y jueces, no se pronuncia claramente sobre la eliminación del sistema de carrera para sustituirlo por uno de elección popular. Es como si no reconociera que ambos sistemas (el de carrera y el de elección popular) son, en esencia, incompatibles.

Así, se puede encontrar que actualmente y conforme a la Ley de Carrera Judicial del PJF publicada en 2021, se plantearon 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. En la Ley 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).

En la propuesta de reforma, además de que se elimina la Escuela de Formación Judicial el artículo 96 Fracción II indica:

Para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito, así como Juezas y Jueces de Distrito, la elección se realizará por circuito judicial bajo las modalidades que señale la legislación electoral y conforme al procedimiento establecido en la fracción anterior. Cada uno de los Poderes de la Unión postulará hasta dos personas de manera paritaria para cada cargo: el Poder Ejecutivo lo hará por conducto de sus titulares; el Poder Legislativo postulará una persona por cada Cámara mediante votación de dos terceras partes de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de la Nación, postulará hasta dos personas por mayoría de seis votos.

Para la emisión de la convocatoria, el órgano de administración judicial remitirá al Senado de la República un listado que señale el número de vacantes a cubrir, la materia y el circuito judicial respectivo.

En este orden de ideas, no hay un pronunciamiento sobre la carrera judicial, pero de la lectura textual del artículo 96 Fracción II propuesta, se puede inferir que ésta no tiene relevancia para los cargos de Magistrados o Jueces, en cuyo caso se violarían, entre otros, los principios laborales de ascenso y escalafón, además de los de capacitación, adiestramiento.

En otro orden de ideas, es relevante señalar que, para la defensa de sus derechos laborales, tanto jueces como magistrados y consejeros tienen la posibilidad de agremiarse (equivalente a formar parte de un sindicato) y suspender labores (equivalente a la huelga). Lo anterior teniendo siempre en cuenta la limitante de que la función judicial solo se podría suspender 1) Cuando corresponda al interés de la mayoría de los agremiados, 2) Se haga de manera estrictamente breve,

3) Siga resolviendo asuntos que protejan derechos humanos a los que, conforme al artículo 29 constitucional, debe brindarse cauce judicial, incluso en situación de paro de labores, son precisamente los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte, de la esclavitud, de la servidumbre y de la desaparición forzada y de la tortura.

Sobre el particular ha escrito recientemente Miguel Bonilla “...si por las especiales circunstancias de ataque a la independencia judicial se hiciera necesario tomar la decisión gremial de coaligarse para su defensa, los jueces podrán suspender temporalmente el servicio público de impartición de justicia, puesto que es un medio legal que permite el ejercicio de un derecho, pero tendrán que cuidar que cierta clase de asuntos no queden desprovistos de cauce procesal pronto y expedito”.<sup>97</sup>

### **V.3. RESPECTO DEL RESTO DE LOS TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL A NIVEL FEDERAL Y LOCAL**

El artículo Décimo Transitorio de la propuesta de reforma expresamente señala:

Para efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 100 constitucional reformado en este Decreto, los derechos laborales de las personas trabajadoras del Poder Judicial de la Federación serán respetados en su to-

<sup>97</sup> Bonilla López, Miguel, “La suspensión de labores y la defensa de la independencia judicial I/II” en *El Juego de la Corte, Revista Nexos*, 15 de julio de 2024.

talidad. 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.

En una primera impresión, parecería que hay una protección clara para los que sí son indubitadamente trabajadores del Poder Judicial (es decir, por exclusión, los que no son ministros, magistrados o jueces ni personal de confianza adscrito a éstos), sin embargo, es menester tener en cuenta que, aún con esta distinción, los conflictos laborales se resuelven de forma distinta en el Poder Judicial dependiendo de a quién se presta el trabajo subordinado.

En este sentido, la iniciativa de reforma no establece que órgano o entidad será competente para tramitar los conflictos laborales entre los funcionarios de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal y sus empleadores. En suma, si ya la Comisión de Conflictos era muy cuestionada porque incumplía estándares internacionales de derechos humanos, al no ser un juez imparcial y no tener estatus jurisdiccional, la precariedad de los derechos como trabajadores de este tipo de funcionarios se profundiza porque la iniciativa de reforma no precisa cuál será la entidad competente de tramitar estos asuntos.

Por otro lado, la falta una previsión presupuestaria para los costos asociados a conflictos legales, pago de indemnizaciones y derechos adquiridos por las 6 mil 711 personas juzgadoras y magistradas y la Federación que podrían perder su trabajo de aprobarse la iniciativa es un tema que no ha sido dimensionado adecuadamente.

Aunado a lo anterior, datos de los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatal y Federal, elaborados por el

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),<sup>98</sup> refieren que, en 2023, los poderes judiciales locales se componían de 73 mil personas servidoras públicas, mientras que el Poder Judicial de la Federación era la fuente de empleo para 54 mil 388 personas. En definitiva, no son sólo los ministros, magistrados y jueces quienes se verán afectados y, sobre todo, este no es un tema únicamente político, de eficiencia pública o de corrupción, sino también un asunto de justicia laboral de magnitud nacional.

#### V.4. CONCLUSIÓN

Como se pretendió mostrar, la propuesta de reforma judicial tiene muchas y muy diversas implicaciones a nivel laboral. Si bien los principales afectados serán los ministros y después los magistrados y jueces, son TODOS los trabajadores, funcionarios y servidores públicos los que verán en riesgo derechos laborales tan diversos como la estabilidad en el empleo, ascenso y escalafón, capacitación y adiestramiento, condiciones laborales, acceso a un medio para resolver conflictos y controversias, etcétera.

No es suficiente con mencionar que “no se afectarán los derechos laborales de los trabajadores del poder judicial” en discursos o en artículos transitorios. Hay que establecer cómo es que se protegerán y garantizarán, a nivel presupuestario, procesal y sustantivo. Será necesario, por tanto, que estos puntos se discutan e incluyan en la versión definitiva de cualquier paquete de reformas que se aprueben a fin de no dejar desprotegidas a las 127 mil 388 personas que actualmente trabajan dentro de los 33 poderes judiciales que hay en el país.

<sup>98</sup> Disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2023/#:~:text=El%20Censo%20Nacional%20de%20Impartici%C3%B3n,de%20gobierno%2C%20defensor%C3%ADa%20p%C3%ABlica%20e>



## VI. La Escuela Federal de Formación Judicial en la reforma constitucional en materia de Poder Judicial de 2024

**Dra. Eugenia Paola Carmona Díaz de León**

### VI.1. INTRODUCCIÓN

En este apartado se analizará el origen y la evolución de la Escuela Judicial, así como el papel que se le ha encomendado en la iniciativa presentada el 5 de febrero de 2024 presentada por el presidente López Obrador que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones constitucionales relativas al Poder Judicial de la Federación y se plantean algunas inquietudes sobre el papel que desempeñará en el corto, mediano y largo plazo en el diseño institucional de la judicatura.

### VI.2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

El primer antecedente de la Escuela Federal de Formación Judicial lo encontramos en el año de 1977, cuando se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para crear el Instituto de Especialización Judicial, por iniciativa de Agustín Téllez Cruces, entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de capacitar a los integrantes de la rama judicial para lograr un mejor desempeño de sus funciones, cuya consecuencia sería una

selección más acuciosa de su personal.<sup>99</sup> Con esta decisión, se sentaron las bases tanto de la especialización como de la carrera judicial. Sin embargo, fue hasta la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994, que ambas competencias fueron elevadas a rango constitucional en el párrafo sexto del artículo 100 de nuestra Carta Magna, confiriéndosele al futuro Consejo de la Judicatura la facultad de dar seguimiento a la carrera judicial, así como de la preparación de los integrantes del poder judicial y de los concursos para su ingreso, actividades cuyo tratamiento se delegaba a la ley.<sup>100</sup> De igual forma, en el párrafo referido se establecieron los principios que, hasta hoy, garantizan la actuación del propio Poder Judicial: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.<sup>101</sup>

Sin embargo, es importante mencionar que tanto el Ejecutivo en su iniciativa, como el Senado en su dictamen le confirieron al futuro Consejo de la Judicatura Federal y, a la escuela judicial, la función de formar académicamente a los aspirantes y examinarlos en su ingreso a la judicatura y en las distintas fases de la carrera judicial. Es decir, en ambos documentos se esbozan las funciones que se desarrollarían en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de la Federación.<sup>102</sup> Así, en el artículo 92 de dicho ordenamiento quedó

<sup>99</sup> Vázquez Mellado García, Julio César, *Escuela Judicial “Proyecto México”*, México, Tirant lo Blanch, 2016, p. 40, disponible en: <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788491191896> [consultado el 19 de julio de 2024].

<sup>100</sup> Cfr. Artículo 100 del “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, sábado 31 de diciembre de 1994, México, Secretaría de Gobernación, p. 5, disponible en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_133\\_31dic94\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf) [consultado el 19 de julio de 2024].

<sup>101</sup> *Idem*.

<sup>102</sup> Cfr. Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Iniciativa de proyecto de decreto que reforma, adiciona o deroga los artículos 21; 73 fracción XXIII; 79 fracciones II y V; 89 fracciones II, III, XVI y XVIII; 94; 95 fracciones II, III, V y VI; 96; 97; 98; 99; 100; 101, 102 apartado A; 103; 104 fracción IV, 105; 106; 107 fracciones VIII, XI, XII, XIII y XVI; 108; 110; 111; 116 fracción III; 122 fracción VII y*

establecido el Instituto de la Judicatura como un órgano auxiliar del Consejo se encargaría de la “investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste”,<sup>103</sup> mientras que en el artículo 115, se determinó su papel en “la celebración y la organización de los exámenes de aptitud” para los distintos cargos que comprendían la carrera judicial.<sup>104</sup>

Sin embargo, es en la reforma de 11 de marzo de 2021 que se eleva a rango constitucional la Escuela Federal de Formación Judicial —antes Instituto de la Judicatura—, refrendando su carácter de órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, para lo cual se amplía su rango de acción, ya que sus facultades se extendieron al personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y de la defensa pública.<sup>105</sup> En el mismo tenor, la nueva Ley Orgánica del

123 apartado B fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, s/e, 5 de diciembre de 1994, p. 5; así como Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, *Dictamen de la iniciativa de proyecto de decreto que reforma, adiciona o deroga los artículos 21; 73 fracción XXIII; 79 fracciones II y V; 89 fracciones II, III, XVI y XVIII; 94; 95 fracciones II, III, V y VI; 96; 97; 98; 99; 100; 101, 102 apartado A; 103; 104 fracción IV, 105; 106; 107 fracciones VIII, XI, XII, XIII y XVI; 108; 110; 111; 116 fracción III; 122 fracción VII y 123 apartado B fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, s/e, 16 de diciembre de 1994, p. 18.

<sup>103</sup> “Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, en *Diario Oficial de la Federación*, No. 18, T. D, viernes 26 de mayo de 1995, México, Secretaría de Gobernación, p. 18, disponible en <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=XiHGMGm0tf-3DexUGxyTnSMu03DVbWpY7nBCOHNkPgvkUfPf1e5zDqnEA1EPYxJ7j> [consultado el 20 de julio de 2024].

<sup>104</sup> Las categorías a las que evaluaba el Instituto de la Judicatura dentro de la carrera judicial estaban comprendidas dentro de las fracciones III a X del artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: subsecretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretario de estudio y cuenta de ministro, secretario y subsecretario de acuerdos de Sala, secretario de tribunal de circuito, secretario de juzgado de distrito y actualario del Poder Judicial de la Federación. Cfr. artículos 110, y 115 en *Ibidem*, p. 21.

<sup>105</sup> “Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación”, en *Diario Oficial de la Federación*, jueves 11 de marzo de 2021, México, Secretaría de Gobernación, p. 4, disponible en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_re-f\\_246\\_11mar21.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_re-f_246_11mar21.pdf) [consultado el 19 de julio de 2024].

Poder Judicial de la Federación, incluyó como órgano del Consejo de la Judicatura a la Escuela Federal de Formación Judicial.<sup>106</sup> Por otra parte, se agregó un principio que a la fecha resulta toral, tanto para el propio Poder Judicial de la Federación como para la carrera judicial: la paridad de género.<sup>107</sup>

Asimismo, cabe señalar que ahora son quince categorías las que integran la carrera judicial, contempladas en la Ley de Carrera Judicial,<sup>108</sup> y que en el capítulo sexto Etapas de la carrera judicial, sección primera *Ingreso y promoción* —artículos del 19 al 30—, se describe la manera como la Escuela Federal de Formación Judicial realizará las evaluaciones para

<sup>106</sup> Artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en “Decreto por el cual se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles”, en *Diario Oficial de la Federación*, No. 5, lunes 7 de junio de 2021, p. 38, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=/HNedHfTnA-2nOeiqv6hyZ65mDl772f9bSi3p9L8lq0TWxu71UM0FiCSmR1Wwpe> disponible en: [consulta da el 22 de julio de 2024]

<sup>107</sup> Artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en “Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política...”, en *op. cit.*, p. 4.

<sup>108</sup> Las quince categorías son: Magistrada o magistrado de circuito; jueza o juez de distrito; secretaria o secretario general de acuerdos de la Suprema Corte o de la Sala Superior del Tribunal Electoral; Subsecretaria o Subsecretario general de acuerdos de la Suprema Corte o de la Sala Superior del Tribunal Electoral; Secretaria o secretario de Estudio y Cuenta de Ministra o Ministro; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta, así como instructor o instructora de la Sala Superior del Tribunal Electoral; secretario o secretaria de acuerdos de sala, subsecretaria o secretario de tribunal de circuito; secretario o secretaria de estudio y cuenta de las salas regionales del Tribunal Electoral; asistente de constancias y registro de tribunal de alzada; secretario o secretaria proyectista de tribunal de circuito; secretario o secretaria de juzgado de distrito; asistente de constancias y registro de juez de control o juez de enjuiciamiento, secretarios o secretarias instructores, de constancias, de audiencias, de acuerdos, de diligencias y de instrucción de los juzgados laborales; secretario o secretaria proyectista de juzgado de distrito; actuario o actuario del Poder Judicial de la Federación; y oficial judicial. Cfr. Artículo 10 de la Ley de Carrera Judicial, en “Decreto por el cual se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación...”, en *op. cit.*, pp. 75-76.

tales efectos, mientras que en la sección segunda, *Desarrollo profesional*, se establece la manera en que se estimará la trayectoria de las personas servidoras públicas del Poder Judicial que formen parte de la carrera judicial, así como las posibilidades de desarrollo que fomente el Consejo de la Judicatura a través de la Escuela Judicial.

Como se mencionó con antelación, las atribuciones de la Escuela Judicial se extendieron con la reforma de 2021. En el artículo 53 de la Ley de carrera judicial, se menciona que además de las facultades constitucionales como la educación, la capacitación, la actualización, la evaluación y aplicación de exámenes para los aspirantes y el personal del Poder Judicial de la Federación, se encuentran algunas otras que ya se realizaban de manera rutinaria, como la elaboración, calificación y resguardo de los reactivos, la creación del programa de formación y desarrollo profesional; el diseño difusión e impartición de programas académicos, la coordinación con otras instituciones de educación superior, la colaboración con los poderes locales, entre otros.<sup>109</sup>

En el mismo tenor, la Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la Carrera Judicial y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial, publicados el 3 de noviembre de 2021 en el *Diario Oficial de la Federación*, profundizan y describen de manera minuciosa la forma como ésta se desarrollaría en la práctica.<sup>110</sup>

La Escuela Judicial en sus primeros cuarenta y cinco años de vida ha cumplido cabalmente con las atribuciones legales

<sup>109</sup> Cfr. artículo 53 de la Ley de Carrera Judicial, en *Ibidem*, p. 84.

<sup>110</sup> Cfr. “Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la carrera judicial y Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la carrera judicial”, en *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 3 de noviembre de 2021, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5634349&fecha=03/11/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5634349&fecha=03/11/2021#gsc.tab=0) [consultado el 24 de julio de 2024].

y constitucionales que le han sido otorgadas, a partir de las cuales ha desarrollado una oferta educativa enfocada a la superación personal y profesional de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, la cual se ha complementado con publicaciones e investigación original desarrollada en sus aulas; asimismo, entre 1995 y 2023 se han realizado cerca de 130 concursos de oposición para la designación de integrantes de la carrera judicial.<sup>111</sup>

### **VI.3. INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE REFORMA AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 5 DE FEBRERO DE 2024**

En la iniciativa de reforma constitucional al Poder Judicial presentada por el actual presidente López Obrador el 5 de febrero de 2024, el párrafo correlativo al actual sexto del artículo 100 permanece casi intacto, ya que prevalecen los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia judicial y paridad de género. Asimismo, la Escuela Federal de Formación Judicial se mantiene como un órgano auxiliar del nuevo “órgano de administración judicial” que sustituirá, en parte, al actual Consejo de la Judicatura Federal, y conserva la función académica de formar, capacitar y actualizar al personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial, de sus órganos auxiliares y del Instituto Federal de Defensoría Pública; así como la función de realizar los concursos de oposición para que las y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se incorporen a las diferentes posiciones de la carrera judicial:

<sup>111</sup> Cfr. De la Torre Delgado, Ada Aracely, López Pescador, José de la Luz, *La evolución de la carrera judicial a través de los concursos de oposición*. México, Escuela Federal de Formación Judicial, 2023, pp. 114-139, disponible en:

Artículo 100.—...

...

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarias y funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género. El **órgano de administración judicial** contará con una *Escuela Federal de Formación Judicial encargada de implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables.*

El servicio defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el **órgano de administración judicial** a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. *La Escuela Federal de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.* (Las negrillas son del proyecto de reforma y las cursivas son propias).<sup>112</sup>

Si se contrasta el texto de la iniciativa con el vigente de la Constitución, puede verse que el cambio radica en el nombre del Consejo de la Judicatura por el genérico de “órgano de administración judicial”. Sin embargo, la modificación más profunda se infiere de la interpretación sistemática entre este

<sup>112</sup> “Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma al Poder Judicial”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, No. 6457-15, anexo 15, México, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, lunes 5 de febrero de 2024, p. 121, disponible en <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf> [consultada el 19 de julio de 2024].

párrafo, el resto de los artículos propuestos y los vigentes de la Constitución:

- A. En el artículo 94, párrafo octavo, se presenta una adición en la que se excluye a los magistrados y magistradas de circuito y a jueces y juezas de distrito de la carrera judicial, al señalar que serán electos de conformidad con los procedimientos establecidos en el artículo 96 de la Ley Fundamental.<sup>113</sup>
- B. El señalamiento anterior se repite en el párrafo posterior a la fracción VI del artículo 97 de la Constitución Política, en el cual se omite magistrados y magistradas de circuito y a jueces y juezas de distrito del personal que integrará la carrera judicial.<sup>114</sup>

#### VI.3.1. *Corolario*

Debido a que estamos frente a una iniciativa, se corre el peligro de caer en especulaciones, sin embargo, es posible visualizar algunas transformaciones que ésta conlleva, concretamente en el campo de la Escuela Judicial:

Tanto la labor académica como la de selección y evaluación a partir de concursos de oposición para la designación de integrantes de la carrera judicial se interrelacionan, más allá del fundamento constitucional y legal, porque conllevan la especialización de los conocimientos, destrezas y habilidades que deben poseer los servidores públicos que conforman al Poder Judicial en el desarrollo de su trabajo cotidiano, lo que precisamente demostrarán en los exámenes de oposición.

La decisión de excluir a los magistrados y magistradas de circuito y a jueces y juezas de distrito implica llevar a la carre-

<sup>113</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 67, 69-74; artículos 94, 96, 97 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* pp. 92-93, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [consultada el 24 de julio de 2024].

<sup>114</sup> *Idem*.



ra judicial a un punto de no retorno en el que se trunca la movilidad social al interior del Poder Judicial de la Federación, por lo que se desincentiva a si quedarán comprendidos en ella, debido a que no habrá posibilidades de ascenso, por una parte, mientras que se corre el riesgo de que ingresen como magistrados, magistradas de circuito, jueces y juezas de distrito, personas que carezcan de los conocimientos, habilidades y destrezas para llevar a cabo la función judicial.

La reforma constitucional debe acompañarse de la reforma legal para que se aborden los problemas, lagunas y ambigüedades que puedan generarse en función de las atribuciones y los procesos de selección de la Escuela Judicial, así como de todos los temas que se abordan en ella.

En cuanto a los recursos materiales, será de vital importancia para la subsistencia de la Escuela Judicial la aplicación de los recursos materiales y humanos, en función de que, al menos, en lo que comienza a operar la reforma judicial, deberá capacitarse a todos los jueces y magistrados que asumirán el cargo por la vía del voto popular. Esta cuestión deberá tratarse en el ámbito legal y presupuestal del “órgano de administración judicial”.

La formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares constituyen un pilar de la función judicial, son un piso mínimo que debe reforzarse en función de las particularidades de ésta. Las personas que aspiren a llegar a desempeñarse en ella, sea por carrera judicial, o en su defecto, por la vía del sufragio deben entender y conocer cuáles son sus alcances, por lo que la capacitación debe ser un prerequisite anterior al momento de asumir el cargo.



# VII. Hacia un nuevo control constitucional y de relaciones con la Corte Interamericana de Derechos Humanos luego de la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación

Dr. Mario I. Álvarez Ledesma

## VII.1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Uno de los efectos más importantes que tendrá la reforma al Poder Judicial de la Federación bajo la iniciativa del Ejecutivo Federal del 5 de febrero del año que corre, y que poco se ha comentado dado su complejo talante técnico, tiene que ver con dos cuestiones singularmente trascendentes, a saber:

- **Cuál será el nuevo modelo de control constitucional que asumiría una nueva Suprema Corte de Justicia** integrada como la reforma y los elementos ideológicos del Gobierno de la Cuarta transformación sugieren; y
- **Cuáles serán los efectos de este control de constitucional respecto de los compromisos internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos**, principalmente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) y la aplicación de su jurisprudencia.

La sola enunciación de ambas cuestiones transluce su importancia. Empero, para poder llevar a cabo el análisis de tales asuntos resulta menester, así sea sucintamente, conocer los aspectos neurales de la iniciativa de reforma antecitada.

En esencia, esta reforma argumenta, en su **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**, que:

*El gobierno de la Cuarta Transformación sostiene que una de las causas estructurales relacionadas con la impunidad y la falta de justicia que ha padecido nuestro país en las últimas décadas ha sido la ausencia de una verdadera independencia de las instituciones encargadas de impartirla, así como el distanciamiento cada vez más profundo que existe entre la sociedad mexicana con las autoridades judiciales que conocen y atienden sus conflictos en los Juzgados de Distrito, los Tribunales de Circuito y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), lo que ha restado credibilidad en su actuación y pérdida de legitimidad en sus decisiones. La paz sólo puede ser producto de la justicia, pero no puede haber justicia si los órganos responsables de garantizarla muestran incapacidad o desinterés en cumplir con sus deberes constitucionales, o peor aún, privilegian los intereses de grupos de poder creados que son contrarios al interés público.<sup>115</sup>*

En tal virtud, la iniciativa plantea la necesidad de:

*(...) reformar el sistema judicial mexicano e incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos salvaguardas y mecanismos democráticos que permitan a la ciudadanía participar activamente en los procesos de elección de las Ministras y Ministros de la SCJN, las Magistradas*

<sup>115</sup> Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, **Gaceta Parlamentaria**, Palacio Legislativo de San Lázaro, lunes 5 de febrero de 2024, Número 6457-15, p. 1.

*y Magistrados de Circuito, las Juezas y Jueces de Distrito y las Magistradas y Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como de quienes integran los órganos de disciplina del Poder Judicial de la Federación, con el propósito de que sus integrantes sean responsables de las decisiones que adopten frente a la sociedad y que sean sensibles a las problemáticas que aquejan a la ciudadanía, representando la pluralidad cultural, social e ideológica que conforman la nación para contar con un poder del Estado que constituya un pluralismo jurídico abierto, transparente, participativo, gratuito y con auténtica vocación de servicio público.<sup>116</sup>*

En tal virtud:

*Se propone sustituir al actual Consejo de la Judicatura Federal por un nuevo órgano de administración judicial dotado de independencia y autonomía técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, separado funcional y orgánicamente de la SCJN; así como un Tribunal de Disciplina Judicial con facultades amplias para recibir denuncias, investigar conductas presuntamente ilegales o ilícitas, y sancionar a las personas servidoras públicas del Poder Judicial que no cumpla la Constitución y las leyes o no rijan su actuación con honestidad, legalidad, probidad, independencia, objetividad, profesionalismo, lealtad y eficiencia, observando en todo momento las formalidades esenciales del debido proceso, pero privilegiando la justicia y el interés colectivo.<sup>117</sup>*

Bajo la anterior tesis, el contenido de la reforma puede sintetizarse en cuatro cuestiones centrales, a saber:

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> *Ibid.*

1. **Elección de Ministras y Ministros, Magistradas y Magistrados, y Juezas y Jueces por voto popular;**
2. **Creación del Órgano de Administración Judicial y el Tribunal de Disciplina Judicial;**
3. **Justicia pronta y expedita; y,**
4. **Un régimen transitorio:** el Senado cuenta con 30 días naturales, concluida la reforma constitucional en ambas Cámaras y su ratificación por parte de las entidades federativas, para emitir la convocatoria que permita integrar el listado de las personas aspirantes que vayan a participar en la elección extraordinaria para renovar los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación. Los actuales titulares de los cargos sujetos a elección, durarán hasta ser sustituidos por los que hayan sido elegidos para tales cargos.<sup>118</sup>

Ahora bien, a fin de estar en aptitud de dar respuesta a las interrogantes que nos hemos planteado antes, es menester contar con otros insumos, toda vez que la iniciativa de reforma constitucional considerada en sí misma, propone un criterio de conformación atípico para la elección de jueces, a saber, el voto popular. Propuesta comparable sólo con la que actualmente rige en Bolivia<sup>119</sup> y que evidentemente no apunta a la solución de los problemas que ciertamente padece el Poder Judicial de la Federación en México, inclusive aun siendo interpretados desde los criterios asumidos en la exposición de motivos de la reforma de marras.

Esos otros insumos son los que abordarán en siguiente apartado y suelen perderse, generalmente, de vista.

<sup>118</sup> *Ibidem*, pp. 14 y ss.

<sup>119</sup> Véase: ¿Cómo le ha ido a Bolivia con la elección directa de jueces? En <https://expansion.mx/mundo/2024/06/18/como-le-ha-ido-a-bolivia-con-la-eleccion-directa-de-jueces>

## VII.2. EL OTRO INSUMO DETRÁS DE LA PROPUESTA DE REFORMA

La visión de la justicia constitucional y de su control, así como de la forma de enfrentar las relaciones internacionales en esta materia quedan prefiguradas en otro documento, el cual es muy importante porque su contenido ha sido asumido por la candidata vencedora de las elecciones para la Presidencia de la República, Claudia Sheinbaum Pardo, durante su campaña y sus declaraciones en dicha campaña. Específicamente se hace alusión al denominado “**Proyecto de Nación 2024–2030. Por la radicalización de la Cuarta Transformación desde las bases**”,<sup>120</sup> presentado en la Convención Nacional Morenista el 12 de febrero de 2024.

En esencia, **el documento sostiene, en materia de la reforma judicial, una visión que es perfectamente coincidente con las justificaciones plasmadas en la EXPOSICIÓN DE MOTIVOS citada antes.** Para corroborar esta afirmación, basta con repasar lo siguiente:

*El Poder Judicial de la Federación constituido por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, el Consejo de la Judicatura, los Tribunales de Circuito (Colegiados y Unitarios) y los Juzgados de Circuito necesitan de una profunda reforma por, al menos, dos importantes motivos: se encuentran salvo excepciones minados por la corrupción y, en el contexto del surgimiento de la Cuarta Transformación, cada una de sus instancias se ha convertido en trincheras del pensamiento conservador. A través de salarios más altos que los del presidente de la República, gastos suntuarios y fideicomisos, el Poder Judicial de la Federación, representa un cargo onerosísimo al erario.*

<sup>120</sup> *Proyecto de Nación 2024 – 2030. Por la radicalización de la Cuarta Transformación desde las bases*, en <https://morenademocracia.mx/proyecto-de-nacion-2024-2030/>, p. 7.

(...)

Por otra parte, los distintos juzgados son excesivamente morosos. Es así que El Consejo de la Judicatura que es el organismo que normalmente debería velar por el honesto y eficiente funcionamiento del poder judicial se encuentra atravesado por los mismos problemas que debería combatir.

La Suprema Corte de Justicia de manera cada vez más evidente está actuando como un verdadero partido judicial al servicio de los intereses del viejo régimen. Debido a que concentra funciones constitucionales, es en la actualidad la trinchera más efectiva para quienes se oponen a las transformaciones que el país necesita: la propia reforma judicial; la reforma electoral; la reforma energética; la nueva ley de Ciencias, Humanidades, Tecnologías e Innovación; etcétera. Las y los jueces al aceptar amparos que estancan u obstaculizan el desarrollo de los planes gubernamentales muestran el talante faccioso de toda la estructura judicial.

El Tribunal Electoral no escapa tampoco a la anterior caracterización. (...).<sup>121</sup> (Énfasis añadido).

Lo anterior, lleva a la asunción de las siguientes posturas que delinean claramente posiciones asumidas por la Dra. Sheinbaum Pardo, y que se exigió por las bases de MORENA, fuesen incluidas (como de hecho sucedió) en la iniciativa de reforma al Poder Judicial, a saber:

- *Partir del principio de soberanía popular. El origen del Estado, el Derecho y sus correspondientes instituciones, reglas y principios, residen en la voluntad popular.*
- *Con algunos matices y excepciones, el legislador debe gozar de la presunción de constitucionalidad y convencionalidad de sus decisiones.*

<sup>121</sup> Ibid.



- Los tribunales con funciones constitucionales no pueden apartar superficial y ligeramente esa presunción al momento de resolver.
  - Las Constituciones y los Tratados en materia de Derechos Humanos, deben prever los mecanismos e instituciones que doten de legitimidad democrática de origen, y no sólo de ejercicio, a los jueces de tribunales y cortes constitucionales nacionales y supranacionales.
  - Crear mecanismos que den poder a los ciudadanos para elegir o intervenir en la designación por voto ciudadano de los jueces constitucionales, supremos y de los jueces de las cortes de derechos humanos del sistema interamericano y universal de derechos humanos.
  - Instaurar mecanismos de revocación de mandato a los jueces constitucionales y supremos.
- (...)

En cuanto al llamado legislador democrático, para que realmente lo sea, debe en todo momento justificar y probar cualquier afectación a los derechos humanos que pretenda. **El procedimiento parlamentario, además de abierto con la sociedad —parlamento abierto y otras formas obligatorias de vínculo con los grupos sociales—, debe satisfacer las reglas del discurso democrático. Cualquier decisión del poder legislativo que no respete las reglas del discurso debe ser declarada inválida y venir acompañada con responsabilidades jurídicas, penales, constitucionales, civiles, etcétera, a los legisladores.**<sup>122</sup> (Énfasis propio)

En materia de relaciones con la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que permite entender a cabalidad lo que serían las vinculaciones de México con el sistema supletorio de protección internacional de los derechos humanos, el do-

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 8.

cumento anterior no tiene desperdicio cuando apunta, textualmente, que:

- *Los tratados en materia de Derechos Humanos tienen la misma jerarquía que la Constitución. Por ello, su aprobación debe pasar por idénticos procedimientos y, de preferencia, tanto Constituciones como tratados en materia de Derechos Humanos, deben aprobarse no sólo mediante procedimientos representativos calificados sino a través del referéndum ciudadano.*
- *Las Cortes Constitucionales y de Derechos Humanos, nacionales y supranacionales, no pueden convertirse en terceras Cámaras legislativas con poderes de veto, su función no es esa. Para evitarlo, sus determinaciones finales en materia de derechos humanos no deben recaer en ellas, sino que deben ser reenviadas a los poderes legislativos y en su caso a los ciudadanos para que contra argumenten y justifiquen si las aceptan o no.<sup>123</sup>*

Todo lo que precede permite suponer, fundadamente, dos escenarios.

El primero, tiene que ver con el tipo de control constitucional que prospectivamente, con base en los elementos planteados antes, asumiría una nueva Suprema Corte. Este nuevo tipo de control se justificaría, teórico-sustancialmente, en las posiciones del llamado “**constitucionalismo democrático**” y para algunos “**constitucionalismo popular**”, *los cuales buscan la supuesta reconciliación de la Constitución con el pueblo.*

Se trata de posiciones doctrinales, que desde antiguo —porque nos hallamos ante movimientos jurídicos que datan del siglo pasado—, sostienen autores críticos del control constitucional concentrado, es decir, la “premisa contrama-

<sup>123</sup> *Ibid.*

yoritaria” dentro del llamado ‘*judicial review*’ norteamericano.<sup>124</sup>

Así las cosas y por el tenor en que está redactada la iniciativa de reforma al Poder Judicial y los documentos ideológicos del partido político en el poder, concentraremos nuestros esfuerzos en dos autores: *Jeremy Waldron* y *Carlos S. Nino*. A tales efectos sería útil conocer la posición de éstos, haciendo al respecto un especial esfuerzo de síntesis.

El segundo escenario, mucho más fácil de identificar, porque de algún modo está ya delineado por las posiciones asumidas por el documento ideológico del partido MORENA, antes citado, es el relativo a la posición que asumiría la nueva Suprema Corte y, principalmente, el Gobierno federal frente al Sistema Universal e Interamericano de promoción y protección de los derechos humanos.

### **VII.3. LOS MODELOS ALTERNATIVOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL: UNA VISIÓN PROSPECTIVA BASADA EN LA DOCTRINA CRÍTICA AL JUDICIAL REVIEW**

Repasemos, a vuelo de pájaro, los dos modelos doctrinales de control constitucional popular o democrático anunciados antes, a través de las ideas centrales de los juristas que los sostienen.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Véase al respecto: **Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad**. Investigación colectiva del Centro de Estudios Constitucionales de Buenos Aires, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

<sup>125</sup> Un repaso puntual de éstos, entre otros modelos de control constitucional y que fue empleado como guía en este trabajo, se encuentra en Molina Ambriz, Ariadna, **Sobre el control de las omisiones legislativas en México**, tesis doctoral, Escuela Libre de Derecho, México, 2024 (en proceso de publicación), pp. 45-48.

### VII.3.1. *El control constitucional de Jeremy Waldron*

Según Waldron **el rasgo distintivo de la política son los desacuerdos humanos**. Por ende, la presencia de éstos y la necesidad de las personas de tener una acción en común, supone, antes que un obstáculo para el desempeño o el funcionamiento de las instituciones del Estado, **su condición de viabilidad**. De tal guisa, en torno a los derechos fundamentales existen, insoslayablemente, discrepancias profundas respecto de su predicado y el alcance de sus contenidos. Por eso, **la democracia y los derechos humanos se apuntalan sobre el pluralismo y el disenso. Ante la falta de objetividad en ambos territorios es menester una discusión continua en el Parlamento**.<sup>126</sup>

Lo que precede explica que para Waldron la democracia parte de una **premisa contramayoritaria**: las decisiones políticas fundamentales (como los estándares de protección de los derechos humanos, por ejemplo) **constituyen temas que deben ser decididos a través de procedimientos de votación, mediante los cuales cada persona ciudadana, desde su individualidad, exprese sus preferencias**.

Para Jeremy Waldron, entonces, cuando en una sociedad funcionan correctamente las instituciones del Estado y los ciudadanos se toman en serio sus derechos, **no existe ninguna razón concluyente para asumir que los derechos estarán mejor protegidos por los jueces que por los legisladores**. Ello explica, a las claras, que **Waldron rechaza un sistema jurídico que posea un control de constitucionalidad fuerte y posterior** (no así el control previo, porque éste es una forma de control político en manos del propio legislador), que es aquel en el que los jueces tienen, por lo menos, una de las tres competencias siguientes: *la inaplicación de nor-*

<sup>126</sup> Cfr. Waldron, Jeremy, **Derecho y desacuerdos**, Trad. José Luis Martí y Águeda Quiroga, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2005, pp. 14-18.

*mas sobre un caso concreto, su interpretación para hacerlas compatibles con determinada disposición constitucional, o su expulsión del sistema jurídico.*<sup>127</sup>

Para Waldron son cuatro las condiciones *sine qua non* para que un modelo constitucional basado en lo anterior pueda funcionar adecuadamente:

- a) Órganos legislativos que funcionen como verdaderos espacios de deliberación;
- b) **Un Poder Judicial fuerte, independiente, organizado, jerarquizado, no representativo e incontrolable por la vía electoral**;
- c) **Un compromiso** serio por parte de cada uno de los miembros de la sociedad **con los derechos humanos**, especialmente sobre los derechos de las minorías; y
- d) **La tesis de los desacuerdos humanos**: el consenso sobre la importancia de los derechos en la sociedad no excluye la existencia de desacuerdos sustanciales sobre varios de sus aspectos: su predicado, elenco, contenido y forma de garantizarlos.<sup>128</sup>

Cumplidas las cuatro condiciones descritas previamente, para Waldron **las personas estarán en condiciones de resolver sus desacuerdos por conducto de las instituciones legislativas, y nunca en foros judiciales, de tal forma que el derecho a la participación política se configura como el derecho de los derechos.**

### VII.3.2. *La democracia deliberativa: Carlos S. Nino*

Para el iusfilósofo argentino, **la política y la moral son dos esferas interconectadas que definen el valor de la de-**

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Ibid.*

mocracia, mismo que reside en su naturaleza epistémica con respecto a la moralidad social. En consecuencia, son la discusión y las decisiones intersubjetivas son las que constituyen el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, sólo el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones a las demás personas incrementan el conocimiento individual y detecta los defectos del razonamiento, amén de que permite la satisfacción de la imparcialidad que merecen los intereses de todos los afectados. El método de la discusión y decisión colectiva es la única forma de acceder a una verdad moral, porque la reflexión con uno mismo siempre se encuentra distorsionada por sesgos individuales, condicionados al contexto y a la dificultad de ponerse en la situación del resto de las personas. Por lo tanto, **sólo a través del consenso real, alcanzado después de un debate amplio, se puede acceder a los mandatos morales.**<sup>129</sup>

En esos términos, para Nino la unanimidad parece ser equivalente de la parcialidad. Si todas las personas que pueden verse afectadas por una decisión estadual han participado de su discusión, y adicionalmente han tenido oportunidad igual de expresar sus intereses individuales y justificar la solución al conflicto, seguramente ésta será imparcial y moralmente correcta.<sup>130</sup> En suma, **la democracia es un proceso de discusión moral sujeto a un límite de tiempo.**

Nino coincide en que el poder de los tribunales para anular la constitucionalidad de las normas jurídicas sanciona-

<sup>129</sup> Vid. Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Trad. Roberto P. Saba, Gedisa Editorial, Barcelona, 1997, pp. 160-168. Esta idea de Nino, se reproduce en el documento de MORENA, ya citado supra, cuando señala, textualmente: “El procedimiento parlamentario, además de abierto con la sociedad -parlamento abierto y otras formas obligatorias de vínculo con los grupos sociales-, debe satisfacer las reglas del discurso democrático. Cualquier decisión del poder legislativo que no respete las reglas del discurso debe ser declarada inválida y venir acompañada con responsabilidades jurídicas, penales, constitucionales, civiles, etcétera, a los legisladores”.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 168.

das por órganos democráticos es una de las características centrales de las democracias liberales. Sin embargo, este sistema delata una suerte de **elitismo epistemológico**, por más que los jueces estén mejor situados que los parlamentos y otros cargos populares para resolver cuestiones que tengan que ver con el Derecho. Entonces, dice Nino, la **“destreza intelectual” pareciera ser más importante que la capacidad para representarse y equilibrar imparcialmente los intereses de todos los afectados por una decisión.**<sup>131</sup>

En esas condiciones, Nino concluye que el control de constitucionalidad de actos en una democracia liberal, aunque esencial para su funcionamiento, **sólo se justifica en tres escenarios:**

**1a. Controlar los procedimientos democráticos:** En efecto, el procedimiento democrático es producto de la implementación de una serie de reglas diseñadas para maximizar el valor epistémico de la deliberación democrática.<sup>132</sup> Lo anterior implica, entre otros aspectos, cuidar la amplitud de participación en la discusión de las personas potencialmente afectadas; salvaguardar la libertad de los participantes para expresarse por sí mismos; la igualdad de condiciones para el ejercicio de la participación; el fundamento o los principios sobre los que descansan los debates, de tal forma que no se traduzcan en la mera representación de intereses; evitar las mayorías congeladas; cuál debe ser la extensión de la mayoría que apoya las decisiones.; y, la reversibilidad de la decisión obtenida.<sup>133</sup> Entonces, **el Poder Judicial debe comportarse como un árbitro que vela por el cumplimiento de tales**

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Cfr. Pérez Zafrilla, Pedro Jesús, “Democracia deliberativa: una apuesta por el valor epistémico de la deliberación pública” en *Revista de Filosofía Madrid*, Vol. 34, Núm. 1, 2009, España, pp. 155-173.

<sup>133</sup> Nino, C. S., *La constitución de... op. cit.*, pp. 169-273.

**reglas procedimentales**, su activismo se debe circunscribir a ampliar el proceso democrático, requiriendo más participación; más libertad de las partes; más igualdad, y más concentración sobre la justificación. **En esos términos, el papel del control judicial es promover las condiciones que otorguen valor epistémico a los procesos democráticos.**<sup>134</sup>

**2a. Proteger de la autonomía de las personas:** Para Nino, los jueces están legitimados para invalidar legislaciones que tienen como objetivo la imposición de un ideal de excelencia personal, porque éste se encuentra fuera del espectro de acuerdos derivados de un debate moral intersubjetivo. De tal guisa, es esencial considerar las razones genuinas de las normas jurídicas, porque éstas son las que determinan la razonabilidad de su aplicación y, por ende, su constitucionalidad. En suma, el derecho a no ser coaccionado sobre la base de modelos de excelencia personal es parte del grupo de derechos a priori que fungen como condición o presupuesto del proceso democrático.<sup>135</sup>

**3a. Emprender la defensa de la Constitución como práctica social:** Finalmente, Carlos S. Nino visualiza el control judicial de la Constitución como una práctica social que se fundamenta en lograr que las decisiones democráticas (derivadas de acuerdos intersubjetivos) sean más eficaces; su propósito es preservar la convención, los acuerdos, sobre los que las decisiones democráticas se sustentan. En tanto, este control debe traducirse en la protección y defensa de la Constitución histórica, en nuestro caso, la Constitución mexicana con acentos liberales.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 274.

<sup>135</sup> *Ibid.*, pp. 278 - 280.



**4. Las relaciones con la CoIDH:** La posición asumida por el partido en el poder respecto del rol que deben jugar los organismos internacionales en el control constitucional y el estándar de protección de los derechos humanos, aceptado como obligaciones internacionales por parte del Estado mexicano, parece quedar en entredicho. Obligaciones que derivan, principalmente, a nivel regional, de la firma y ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desde 1981, y el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde 1998.

Y quedan en entredicho por dos cuestiones centrales, a saber, la negativa a aceptar que las cortes internacionales de derechos humanos, nacionales y supranacionales, continúen funcionando como supuestas “*terceras cámaras legislativas con poderes de veto*”, y la negativa a aceptar el contenido de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para ser más puntuales y en fechas recientes, las resoluciones judiciales de la CoIDH relativas a la inconveniencia de la prisión preventiva oficiosa y el arraigo, contenidas en las sentencias *Tzompaxtle Tecpile y Otros vs. México* de 7 de noviembre de 2022 y *García Rodríguez y Otros vs. México* de 25 de enero de 2023. En torno a la necesidad de mantener la prisión preventiva oficiosa se pronunció la propia Claudia Sheinbaum,<sup>136</sup> y sobre lo segundo, el arraigo, existió un rechazo directo del entonces Secretario de Gobernación, Adán Augusto López.<sup>137</sup>

Una y otras negativas, amén de rechazar se “imponga” a México un estándar internacional de derechos humanos fijado por organismos de las Naciones Unidas, la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos implican, de facto,

<sup>136</sup> <https://aristeguinoticias.com/2005/mexico/60-mil-delincuentes-saldrian-de-la-carcel-sheinbaum-defiende-la-prision-preventiva-oficiosa-ante-la-scjn/>

<sup>137</sup> <https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/02/03/adan-augusto-un-desproposito-sentencia-de-la-corte-idh-sobre-arraigo-y-prision>

**denunciar** los tratados internacionales que sustentan las actuales obligaciones internacionales del Estado mexicano.

Quizás por ello, MORENA, en los documentos citados, insista en la necesidad de que los tratados internacionales sean sujetos a *referéndum*, figura que, por cierto, no existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, en caso de una modificación en este sentido, no podría ser aplicada retroactivamente a la firma y ratificación de los instrumentos internacionales que hoy fincan el contenido y alcance las obligaciones internacionales del Estado mexicano ante las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano. Esto sería, obviamente, contrario a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

#### VII.4. A MANERA DE CONCLUSIONES

1. México transitará hacia una Suprema Corte que para justificar la adopción de un constitucionalismo popular que rechace el control concentrado, asumirá parcialmente los argumentos del constitucionalismo democrático, empleando los criterios doctrinales tanto de Waldron como de Nino que, desde sus respectivas posiciones, rechazan el control constitucional en manos de un grupo de jueces, es decir, el *judicial review*. El primero, empleando el criterio contramayoritario y, el segundo, por la idea errada de que el control concentrado implica una suerte de elitismo epistémico.
2. Sin embargo, según hemos demostrado arriba, ambos autores reconocen la necesidad de mantener el control concentrado para garantizar la salvaguarda de los derechos humanos contenidos en la Constitución, el respeto a los procedimientos democráticos en el parlamento o los congresos, y evitar se impongan modelos

de perfección moral que violen la autonomía de las personas.

3. Todo indica que el Poder Ejecutivo Federal terminará por convertirse en una **corte colaborativa**,<sup>138</sup> es decir, una que facilite el trabajo del Poder Judicial y no se le oponga. Posición que pudiera ser sumamente riesgosa en temas que afecten derechos humanos y los llamados elementos de la Constitución histórica, es decir, las condiciones político-jurídicas que conforman el actual Estado liberal mexicano y los estándares de respeto a los derechos fundamentales ya ganados por lo establecido, principalmente, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos asumida por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el control de la convencionalidad *ex officio*, principalmente.
4. La posición de los principales actores del Gobierno de la 4T, las declaraciones públicas de la candidata ganadora de la elección presidencial y los documentos internos del partido (MORENA), presagian un fuerte desencuentro con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, de facto, pudiese producir los efectos de una denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>138</sup> Al respecto debe verse: Tushnet, Mark, **Constitucionalismo y Judicial Review** (Estudio preliminar y edición de César Landa Arroyo y Pedro Grandez Castro), Palestra Editores, Lima, 2013, p. 119.

## FUENTES DE CONSULTA

### DOCTRINA

- ▶ **Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad.** Investigación colectiva del Centro de Estudios Constitucionales de Buenos Aires, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- ▶ **MOLINA AMBRIZ**, Ariadna, **Sobre el control de las omisiones legislativas en México**, tesis doctoral, Escuela Libre de Derecho, México, 2024 (en proceso de publicación).
- ▶ **NINO**, Carlos Santiago, **La constitución de la democracia deliberativa**, Trad. Roberto P. Saba, Gedisa Editorial, Barcelona, 1997.
- ▶ **PÉREZ ZAFRILLA**, Pedro Jesús, “Democracia deliberativa: una apuesta por el valor epistémico de la deliberación pública” en *Revista de Filosofía Madrid*, Vol. 34, Núm. 1, 2009, España.
- ▶ **TUSHNET**, Mark, **Constitucionalismo y Judicial Review** (Estudio preliminar y edición de César Landa Arroyo y Pedro Grandez Castro), Palestra Editores, Lima, 2013.
- ▶ **WALDRON**, Jeremy.
- ▶ **Contra el gobierno de los jueces. Ventajas y desventajas de tomar decisiones por mayoría en el Congreso y en los tribunales**, Trad. Leonardo García Jaramillo, Federico Jorge Gaxiola y Santiago Virgüez Ruiz, Colección derecho y política, Siglo veintiuno editores, México, 2018.
- ▶ **Derecho y desacuerdos**, Trad. José Luis Martí y Águeda Quiroga, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2005.

### OTRAS FUENTES

- ▶ **¿Cómo le ha ido a Bolivia con la elección directa de jueces?** En <https://expansion.mx/mundo/2024/06/18/como-le-ha-ido-a-bolivia-con-la-eleccion-directa-de-jueces>
- ▶ **Gaceta Parlamentaria**, Palacio Legislativo de San Lázaro, lunes 5 de febrero de 2024, Número 6457.
- ▶ <https://aristeguinoticias.com/2005/mexico/60-mil-delincuentes-sal-drian-de-la-carcel-sheinbaum-defiende-la-prision-preventiva-oficiosa-ante-la-scn/>

- ▶ <https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/02/03/adan-augusto-un-desproposito-sentencia-de-la-corte-idh-sobre-arraigo-y-prision>
- ▶ **Proyecto De Nación 2024 – 2030. Por la radicalización de la Cuarta Transformación desde las bases**, en <https://morenademocracia.mx/proyecto-de-nacion-2024-2030/>



## VIII. Propuestas alternativas a la iniciativa de reforma

**Mtro. Arturo Ramos Sobarzo**

Finalmente, en este apartado se pretende incorporar a la discusión de la reforma judicial, algunas propuestas que no están incluidas en la iniciativa de reforma judicial del 5 de febrero de 2024.

En ese sentido, bajo un espíritu crítico, pero también constructivo, a continuación, se presentan algunos puntos concretos a partir de los cuales, desde nuestra perspectiva podrían aportar a mejor nuestro sistema de justicia. Cabe señalar que los puntos aquí planteados guardan una más o menos generalizada aceptación en los diversos campos del derecho como lo son la práctica o foro profesional, la academia, algunos sectores de la prensa, las barras o colegios de abogacía, así como opiniones de la sociedad civil organizada.

### **VIII.1. REQUISITOS PARA INTEGRAR JUZGADOS DE DISTRITO Y TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO**

Uno de los aspectos en que ha avanzado el país ha sido la importante profesionalización del Poder Judicial de la Federación. Son cientos de personas que han invertido recursos de diversa índole en la preparación y capacitación continua. Es por ello que ese capital no puede ser dilapidado y en todo caso, debe ser aprovechado al máximo a la luz de esta reforma.

En esa línea, queremos señalar que al margen de no considerar el mejor modelo para integrar a los órganos jurisdic-

cionales la del voto popular (para lo cual remitimos al apartado de estudio de ese tema), queremos insistir en la idoneidad y necesidad de requisitos de las personas que deberían ocupar un lugar en la impartición de justicia.

Al respecto, debemos recordar que existen múltiples modelos y formas para la selección y nombramiento de personas juzgadoras como incluso lo ha señalado la ONU, en donde incluso señala a las elecciones o voto popular; sin embargo, el modelo más aceptado en el mundo es el de los concursos públicos de oposición y el mérito respectivo:

(...) nombramientos políticos (selección de los jueces por las ramas legislativa o ejecutiva), nombramientos mediante elecciones populares, nombramientos corporativos (por órganos integrados por jueces solamente), selección por consejos judiciales con representación plural, o una variedad de sistemas mixto en los que el órgano que propone al candidato es de un tipo (por ejemplo, un consejo judicial) y el que nombra al juez es de otro tipo (por ejemplo, un órgano político encargado de los nombramientos).<sup>139</sup>

En efecto, ha sido la Comisión Interamericana la que ha afirmado categóricamente, que el mejor modelo para el nombramiento y selección de jueces es el de los concursos públicos, el mérito y la experiencia jurisdiccional:

Al respecto, la Comisión considera que los **concursos públicos de oposición y mérito pueden ser un medio adecuado para la designación de operadores de justicia con base al mérito y capacidades profesionales.** En tales concursos pueden incluirse aspectos como la formación profesional y los años de experiencia requeri-

<sup>139</sup> ONU. “Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy”, *op. cit.*, nota 42, párrafo 24.



dos para el cargo, los resultados derivados de la aplicación de exámenes donde se respete el carácter anónimo de las pruebas, de tal forma que no sean seleccionados ni nombrados operadores de justicia de modo discrecional y puedan acceder todas las personas que estén interesadas y reúnan los requisitos (...)

**La Comisión Interamericana observa con preocupación que algunos procesos de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia no están dirigidos a garantizar que obtengan los puestos quienes tengan mérito o mejores capacidades profesionales, y pueden llegar a estar motivados por cuestiones de carácter político (...).**<sup>140</sup>

Es por lo anterior, aunado a que una reforma como la que se propone, debe realizarse de manera paulatina, dado sus alcances. Cambiar abruptamente a todos los integrantes de la judicatura puede ser un experimento sumamente costoso, de ahí que más bien podría realizarse sobre las vacantes existentes y venideras en lo inmediato, y NO sobre la totalidad de la judicatura. Además de lo inviable que sería ello, podría poner en un ámbito de poca certeza y seguridad jurídica para toda la sociedad mexicana.

Es por ello que la propuesta concreta en este rubro es que algunos de los requisitos que deben considerarse como filtro a integrar juzgados de distrito y magistrados de circuito sean enunciativamente los siguientes:

- Tener experiencia en materia jurisdiccional en la materia competencia del órgano jurisdiccional al que se aspira.
- Tener reconocimiento por el foro en ese ámbito.
- Demostrar conocimientos palpables en torno a lo anterior.

<sup>140</sup> COIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, op. cit., párrafo 76.

Al efecto, podría tomarse en cuenta la experiencia del comité técnico evaluador como filtro en la preselección de aspirantes para cubrir las vacantes de jueces y magistrados como el establecido en el artículo 41, base V, apartado A, inciso a) de la Constitución Federal diseñado para el supuesto de designación de consejerías electorales del INE.

## **VIII.2. FISCALÍAS: MAYORES RECURSOS A MEJORAR LAS FISCALÍAS Y BUSCAR UN ESQUEMA DE CARRERA MINISTERIAL**

*Mayores recursos a las fiscalías.* Las fiscalías –ya sean federales o de alguna de las entidades federativas– constituyen el primer contacto con la población por parte del Estado.

Asimismo, es importante distinguir que existe una Fiscalía General de la República de las fiscalías en las diversas entidades federativas, de acuerdo con sus diversas competencias distribuidas por el tipo de delitos que se encargarán de realizar una carpeta de investigación, según lo amerite el caso.

Ahora bien, uno de los mayores reclamos al Estado, ha sido que sus actuaciones y políticas gubernamentales muchas veces no se ajustan a la realidad concreta que vive la población en su vida cotidiana; es decir, que el Estado actúa bajo su propio sentido de realidad sin atender las diferentes carencias y necesidades de la población.

En este sentido, debemos ser pragmáticos y ser conscientes de que al encontrarnos en una situación compleja en la que requiera la intervención del poder público, especialmente, de las fiscalías, difícilmente nos podríamos abocar a realizar un análisis sobre la identificación del tipo de autoridad que nos está atendiendo.

En consideración a que, como lo mencionamos, el primer contacto de la población con la justicia podría ser a través de las fiscalías, es por ello que, su servicio hacia la población debe de revestir los valores de profesionalismo, eficacia, objetividad, veracidad, expeditos, así como los más altos estándares para la atención de las personas.

Es por ello que, si se toma en cuenta que puede existir un sesgo debido a que si una persona es atendida de forma incorrecta por la primera autoridad con la que tiene contacto, es muy probable que califique toda la actuación o su experiencia con los poderes públicos del Estado como negativa —con independencia de su trato con los poderes judiciales federal o locales— lo cual no abona a los fines democráticos de un Estado moderno.

Por otra parte, existe una creencia muy arraigada en la población consistente en que, si una persona juzgadora emite un auto de libertad hacia cualquier presunto culpable de algún ilícito, la responsabilidad es exclusiva de quien deja en libertad al presunto implicado en ese hecho delictivo; lo cual, no necesariamente es así y habrá que revisar de caso a caso.

Lo anterior, debido a que existe una carpeta de investigación a cargo de las fiscalías (federal o locales), la cual debe de estar debidamente integrada para poder vincular a proceso a una persona que posiblemente ha cometido un hecho ilícito. En este sentido, una persona juzgadora no podría validar la detención de una persona si no se cumplen los requisitos de ley, sino se estaría vulnerando el principio de presunción de inocencia.

Ahora bien, para contar con fiscalías que puedan complementar con altos estándares de calidad sus funciones constitucionales es menester que cuenten con un presupuesto adecuado para ello. En este sentido, con base en el Presupuesto

de Egresos 2024,<sup>141</sup> tomando como ejemplo a la Fiscalía General de la República para el año en curso (2024) le fue otorgado un presupuesto anual de \$19,333,372,129 de pesos; sin embargo, comparados con los \$78,327,278,245 que recibe el Poder Judicial se considera, que debe de ser proporcional a la importancia de las funciones que realiza.

***En pos de una carrera ministerial.*** Asimismo, otra parte fundamental para el adecuado desempeño de las fiscalías es la capacitación de las personas que ahí laboran y que atienden a las y los justiciables; por ende, el Instituto Nacional de Ciencias Penales (y no tanto la Escuela Federal de Formación Judicial) juega un papel toral para estos efectos en la preparación y capacitación del personal de las fiscalías. En este sentido, **su actuación no debe de limitarse a las personas integrantes de la fiscalía federal, sino debe de ampliarse a todos quienes integran las fiscalías de las entidades federativas.** De esta forma, con mayores recursos, se pueden preparar de mejor manera a las personas que integrarían los ministerios públicos en aras de aspirar a realizar una carrera en ese ramo.

Un aporte adicional y que podría mejorar sustancialmente la procuración de justicia en nuestro país es la **creación de un sistema de carrera ministerial**, muy similar al que actualmente existe en el Poder Judicial de la Federación, con lo cual se buscaría no sólo capacitar a las personas integrantes de las fiscalías, sino también profesionalizarlas para que, mediante exámenes de oposición, se tengan a los mejores perfiles para integrar a los órganos que procuren justicia en nuestro país.

En ese sentido, las escuelas de derecho pueden ser un importante aliado en el sentido de realizar marcos de coopera-

<sup>141</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024. Disponible en: [https://dof.gob.mx/2023/SHCP/PEF\\_2024.html](https://dof.gob.mx/2023/SHCP/PEF_2024.html) (Consultado el 6 de agosto de 2024).

ción institucional para preparar y mejorar académicamente cuadros claves que integran las fiscalías. Como es sabido, no existe al terminar los programas de licenciatura en derecho, una verdadera aspiración o vocación de recién egresado para conformar o integrarse a las fiscalías. No hay un espíritu de cuerpo en ese sentido. Un objetivo como éste, indudablemente tomará años, pero desde luego habrá que empezar ya, para crear ese ideal de integrar las fiscalías para desarrollar en esas instancias el desarrollo de la carrera profesional incluso desde la licenciatura.

### **VIII.3. FORTALECIMIENTO DE DEFENSORÍAS A NIVEL FEDERAL Y LOCAL, OTORGAMIENTO DE DICHA FACULTAD A OTROS ENTES Y ESQUEMA PRO BONO DE DESPACHOS DE ABOGADOS**

Por otro lado, si como hemos visto uno de los propósitos de la reforma pretende acercar el sistema de justicia a todas las personas de nuestro país, con particular énfasis en aquellos sectores más necesitados, una manera más efectiva, tanto cuantitativa como cualitativamente, es hacer énfasis en el fortalecimiento y expansión de la labor que despliegan las defensorías en todas las materias de derecho, no sólo en el ámbito penal, sino también civil, familiar, laboral, no discriminación y género.

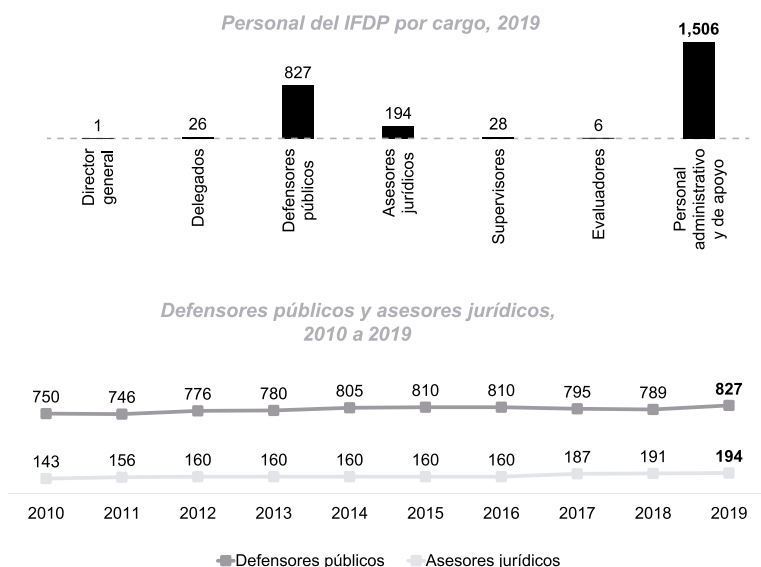
Como se sabe, buena parte del diagnóstico de la iniciativa de reforma coincide con el realizado en otros ámbitos, y consiste en lo costoso que resulta tener asesoría jurídica por amplios sectores de la población para resolver los temas más inmediatos como puede ser la falta de pago de una determinada obligación, un despido injustificado, entre otras cuestiones.

En ese sentido, las escuelas de derecho pueden ser nuevamente un aliado para participar en la confección de progra-

mas en los cuales el alumnado de muchas universidades y escuelas de derecho del país, puedan realizar acciones en favor de la labor de las defensorías. Con ello se crearía un espíritu de cuerpo en ese tipo de labor jurídica, lo cual, con el tiempo, podría implicar una cultura en favor de la defensa de los derechos humanos de las personas más necesitadas.

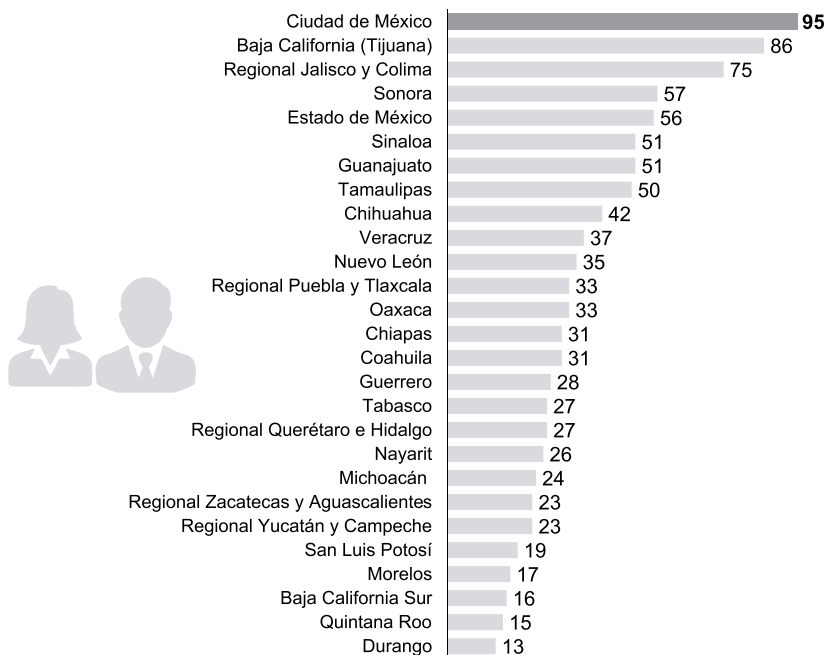
Así, conforme a datos del INEGI, hasta 2019 se tenían como defensores públicos un total de 827, lo cual resulta evidentemente insuficiente dadas las necesidades del país. En 2024, conforme a consultas internas ese número ascendió a 892 con 318 asesores. A continuación, la siguiente gráfica, ver página siguiente.

GRÁFICA 1. FUENTE INEGI<sup>142</sup>



<sup>142</sup> INEGI. *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020*. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf\\_2020\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf_2020_resultados.pdf) Consultada el 10 de agosto de 2024, p. 66.

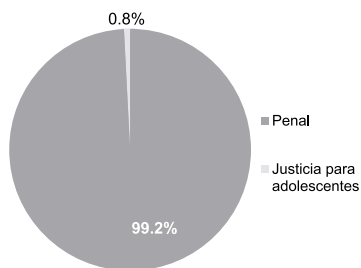
### *Defensores públicos y asesores jurídicos por delegación del IFDP, 2019*



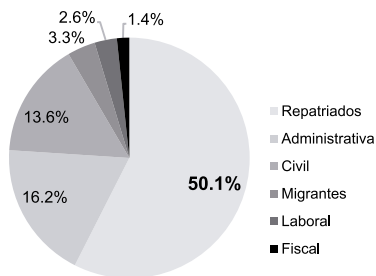
Acorde a ese censo, la materia más atendida, evidentemente por su gravedad es la penal, pero ello no implica la gravedad de temas que debe atenderse en favor de las personas en otras materias, de ahí que deban fortalecerse más a las defensorías, tanto a nivel local como federal.

## GRÁFICA 2. FUENTE INEGI<sup>143</sup>

Porcentaje de asuntos atendidos,  
por materia, 2019

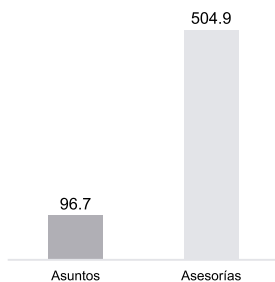


Porcentaje de servicios atendidos,  
por materia, 2019



Nota: no se agregan las categorías "Financiera" (1.0%), "Agraria" (0.2%) y "Otra" (11.6%) que incluye asesorías derivadas de causas penales proporcionados a terceros; orientaciones y asesorías en materia penal a víctimas de delitos; representaciones especiales por designación judicial; representaciones especializadas a víctimas, testigos y ofendidos, y orientaciones a otras instancias.

Carga de trabajo por defensor  
público y asesor jurídico, 2019



Nota: el cálculo se realizó dividiendo la cantidad de asuntos de defensoría y servicios de asesoría atendidos en el año entre la cantidad de defensores públicos y asesores jurídicos.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 67.



Si consideramos lo anterior, el efecto expansivo que puede tener en favor de los derechos de las personas más necesitadas que no pueden pagar por servicios jurídicos puede ser mayúsculo y de enorme valor para nuestro país. Consideramos que este rubro debería ser uno de los más importantes pues atacaría de manera neurálgica los aspectos con mayores rezagos en nuestra sociedad.

Además, para tener un efecto aún mayor, una reforma que atienda los objetivos aquí esbozados podría implicar en dotar de facultades de defensoría a ciertos entes que tienen un particular espíritu en favor de la protección de los derechos humanos. De esta manera, se propone reformar el sistema jurídico mexicano para que los siguientes órganos realicen funciones de defensoría, adicionales a las atribuciones que cuentan actualmente. Nos referimos a:

- CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Comisiones de derechos humanos de los Estados

**Asuntos *pro bono* a cargo de despachos de abogados.** Finalmente, estas modificaciones podrían ser acompañadas para crear un modelo de incentivos (fiscales y de otra índole) para que firmas o despachos de abogados litiguen asuntos pro bono en favor de las personas más necesitadas. Para ello, se podría crear un área en el órgano de administración judicial que supervise esa labor. Hay despachos de abogados e incluso colegios que realizan esa gestión,<sup>144</sup> pero podría tener mayores alcances si se establece en ley un esquema generalizado de incentivos (y no de obligaciones, pues podría ser inconstitucional) que tenga un impacto mayor en la sociedad mexicana y en los sectores más vulnerables.

<sup>144</sup> La Fundación de la Barra Mexicana Colegio de Abogados lo realiza, por ejemplo.



**ESCUELA LIBRE DE DERECHO**  
**ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA JUDICIAL**

**RECTOR**

Emilio González de Castilla del Valle

**JUNTA DIRECTIVA**

José Luis Izunza Espinosa  
Fernando Cataño Muro Sandoval  
Juan Pablo Estrada Michel  
Gabriela de la Mora Galván  
Mario Héctor Blancas Vargas

**SECRETARIOS**

José Manuel Villalpando  
*Secretario Académico*

Renata Sandoval Sánchez  
*Secretaria de Administración*

Cecilia Lizardi Tort  
*Secretaria de Posgrado*

Arturo Ramos Sobarzo  
*Director del Centro de Investigaciones Jurídicas*

Manuel Alejandro Munive Páez  
*Director del Doctorado*

**COMITÉ EDITORIAL**

Juan Pablo Estrada Michel  
*Director*

Lizbeth América Cedillo Valderrama

Rodolfo Gómez Alcalá

Rafael Estrada Michel

Pablo Francisco Muñoz Díaz

Arturo Ramos Sobarzo

José Manuel Villalpando

