

LA TORMENTA JUDICIAL

IMPLICACIONES DE LA
REFORMA DE 2024 EN MÉXICO

SAÚL LÓPEZ NORIEGA Y JAVIER MARTÍN REYES
(coordinadores)

ROBERTO GARGARELLA
(prólogo)

nexos

Nexos, Sociedad, Ciencia y Literatura S.A. de C.V.
Mazatlán 119, col. Condesa, Cuauhtémoc,
C. P. 06140, Ciudad de México
Tel. 55 5241-2510

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinObrasDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Puede compartirse con fines no comerciales, siempre que se otorgue el crédito correspondiente, pero no se permite su modificación ni la creación de obras derivadas. Para más información, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

La editorial respeta los textos íntegros de los autores, sin que ello suponga compartir lo expresado en ellos.

ISBN: 978-607-8564-84-2

Editores y coordinadores:

Saúl López Noriega y Javier Martín Reyes

Ilustración de portada: Josema Martínez

Diseño: Angélica Musalem Achcar

ISBN: 978-607-8564-84-2



Índice

- 05 Prólogo. El Aleph en la reforma judicial mexicana
Roberto Gargarella
- 16 Capítulo 1. La reforma judicial de 2024 en México: una explicación general
Saúl López Noriega y Javier Martín Reyes
- 31 Capítulo 2. ¿Son comparables las elecciones judiciales estadounidenses con el voto popular instaurado por la reforma judicial mexicana?
Francisca Pou Giménez
- 42 Capítulo 3. Las elecciones judiciales en México: los riesgos de captura
Guadalupe Salmorán Villar
- 52 Capítulo 4. La clave de la elección del Poder Judicial: la asignación de cargos por distritos
Alonso Zepeda Celis
- 63 Capítulo 5. La carrera judicial después de la reforma judicial Obrador-Sheinbaum
Andrea Pozas Loyo y Julio Ríos Figueroa
- 74 Capítulo 6. La otra cara de la reforma: la nueva disciplina y la misma administración del Poder Judicial de la Federación
Alfonso Oñate Laborde
- 84 Capítulo 7. La sustitución de los jueces electos: ¿el pueblo decide?
Sergio López Ayllón
- 95 Capítulo 8. El fin de los efectos generales en la justicia constitucional mexicana
José María Lujambio
- 105 Capítulo 9. Justicia constitucional sin rumbo: la eliminación de las Salas de la Suprema Corte
José Omar Hernández Salgado y Mariana Velasco Rivera
- 117 Capítulo 10. Jurisprudencia y sistema de precedentes: escenarios a partir de la reforma judicial
María Amparo Hernández Chong Cuy
- 129 Capítulo 11. La otra reforma: la justicia en las entidades federativas
Javier Martín Reyes y Saúl López Noriega
- 142 Capítulo 12. Jueces sin rostro
Rodrigo Brito Melgarejo
- 153 Capítulo 13. Más allá de la elección judicial: el nuevo Estado mexicano
Daniel Quintanilla
- 162 Agradecimientos

Prólogo

El Aleph en la reforma judicial mexicana

Roberto Gargarella¹

I. INTRODUCCIÓN Y AGRADECIMIENTOS

Ante todo, quiero agradecer muy especialmente a Saúl López Noriega y a Javier Martín Reyes, coordinadores del libro *La tormenta judicial. Implicaciones de la reforma de 2024 en México*, por el honor que me han dado al solicitarme que prologue esta obra. Mucho de lo que sé sobre el sistema judicial y político mexicano, lo he aprendido leyendo a los autores que participan de esta compilación. Ellos constituyen una notable selección del importante cuerpo de juristas y politólogos que escriben regularmente sobre la vida pública de su país.

La obra que aquí introduzco trata sobre la reforma judicial mexicana —en mi opinión, una de las mayores tragedias institucionales de nuestro tiempo— aprobada en cuestión de días por el gobierno de México, en el año 2024. Resulta, por tanto, un libro urgente e imprescindible, que aparece en el momento preciso: nos encontramos, como diré, frente a una reforma institucional de alcance extraordinario, que necesita ser estudiada y sometida a análisis crítico, ya mismo. Ello así, por un lado, porque la reforma toca uno de los nervios más sensibles del sistema constitucional mexicano, y además,

¹ Profesor e investigador de la Universidad de Buenos Aires.

porque lo hace de un modo —en mi opinión— desprolijo, improvisado y polémico. Con ella, se pone en riesgo al que es, tal vez, el pilar principal de la estructura de la división de poderes.

Según diré, la reforma judicial del 2024 representa un cambio vastísimo del Poder Judicial pero implica, a la vez, mucho más que eso. En efecto, mirando con cierto detenimiento al cambio implementado —lo que se hizo, el modo en que se hizo, la forma en que se implementó, la manera en que se negoció y las estrategias con las que se resistieron sus impugnaciones— lo vemos *todo* en materia institucional. Quiero decir: de esa forma podemos adentrarnos al conocimiento de todos los grandes problemas que hoy afectan a la teoría constitucional contemporánea. En tal sentido, si se me permite la metáfora, podría decirse que nos encontramos frente a un “Aleph” que nos permite acceder al vasto universo de la reforma institucional, con sus dramas, laberintos y desafíos.

Como es sabido, el Aleph nos refiere al que es, probablemente, el más bonito y conmovedor de todos los maravillosos cuentos escritos por Jorge Luis Borges. El cuento se centra en una pequeña y muy peculiar esfera —el Aleph— que el narrador encuentra en el sótano de la casa de su antigua amada, Beatriz Viterbo. Desde allí se pueden ver todas las cosas, todo el universo.² Pues bien, la reforma judicial mexicana puede leerse también como un Aleph, que nos permite reconocer todos los problemas importantes que afectan al mundo del constitucionalismo contemporáneo. Y cuando digo “todo” me refiero a todas las principales claves y cuestiones que preocupan —obsesionan— a la teoría jurídica de nuestro tiempo.

II. LOS TEMAS QUE TRAE LA CRISIS JUDICIAL

Enumero y comento muy brevemente, a continuación, algunas de las principales cuestiones que el proceso de reforma judicial mexicana pone sobre la mesa, y nos obliga a abordar y pensar críticamente.

² En palabras del autor, todo “el espacio cósmico estaba ahí. Cada cosa (la luna del espejo, digamos) era infinitas cosas, porque yo claramente las veía desde todos los puntos del universo. Vi el populoso mar, vi el alba y la tarde, vi las muchedumbres de América, vi una plateada telaraña en el centro de una negra pirámide, vi un laberinto roto (era Londres), vi interminables ojos inmediatos escrutándose en mí como en un espejo” J.L. Borges (1957), *El Aleph*, Buenos Aires: Emecé.

1) *El quiebre del tradicional modelo de la “división de poderes”*

En primer lugar, la reforma judicial mexicana nos coloca frente a una situación tremendamente inusual en el constitucionalismo democrático contemporáneo —una situación que es la habitual en regímenes autoritarios, pero que no solemos ver en sistemas de base democrática.

Me refiero al caso en el que las tres ramas de gobierno pasan a mostrar una “coloración” similar, al quedar bajo el control de un mismo grupo o fuerza política. El “viejo” constitucionalismo siquiera concebía la posibilidad de un problema semejante: no tenía un lenguaje para examinarlo, no lo tematizaba siquiera. Ello, por razones diferentes (mejores y peores, más y menos fundadas) que incluían el supuesto conforme al cual las sociedades siempre iban a estar divididas en grupos (homogéneos) con intereses diferentes (entre ricos y pobres; minorías y mayorías; etc.) y que esas divisiones iban a reflejarse, inevitablemente, en cualquier esquema representativo.

Para el constitucionalismo que conocimos, en un sistema de “frenos y contrapesos”, ninguno de los sectores sociales “relevantes” —ahora institucionalmente expresados— iba a quedar en condiciones de arrasar con el sector contrario: en los hechos, todo el sistema de los *checks and balances* se dirigía a impedir la posibilidad de (lo que Alexander Hamilton denominaba) las “mutuas opresiones”.

En la actualidad, la configuración social ha cambiado de manera extrema —vivimos en el marco de sociedades multiculturales, compuestas por miles de grupos de composición heterogénea— lo que implica que, en buena medida, el sistema representativo tradicional se “quebró” (el sistema muestra una incapacidad estructural para expresar/representar la diversidad infinita de grupos e intereses existentes). De manera consecuente, y a resultas de dicho quiebre, el esquema de “frenos y balances” (que ya no refleja, como se esperaba, a una base social “simple”) también comenzó a “fallar”. Por eso, podemos encontrarnos hoy con “patologías” que comienzan a tornarse, quizás, en la nueva regla del constitucionalismo contemporáneo. Patologías como las que vemos en México, o como las que empezamos a vislumbrar, tal vez, en los Estados Unidos de Trump II: sistemas institucionales donde las tres ramas principales de gobierno aparecen teñidas de una misma coloración política, y en donde el antiguo esquema de la separación de poderes y los *checks and balances*, pierde su sentido y su fuerza.

2) *Los modos y contenidos de la reforma constitucional*

La reforma judicial mexicana excita nuestra atención, también, sobre otro tema clave para la teoría constitucional contemporánea: la reforma constitucional. Al respecto, nos encontramos con posturas diversas y controvertidas —con preguntas fundamentales sobre las que el cambio constitucional mexicano nos fuerza a reflexionar—. Pienso en preguntas del siguiente tipo.

En sociedades democráticas como las actuales, ¿cuál debe ser la manera en que el pueblo ha de intervenir, a la hora de determinar cambios decisivos en su manera de organización futura? ¿Puede justificarse que la intervención popular se reduzca, simplemente, a una participación “mediada” por la clase dirigente? ¿Y puede ser que la dirigencia a cargo de una reforma constitucional de envergadura sea la misma que se encuentra a cargo de la política “corriente”, en términos de Bruce Ackerman (y no escogida de manera especial para discutir la reforma, *i.e.*, a través de una convención constitucional)?³ ¿Y puede justificarse esa intervención “mediada” y a través de los órganos de la política “corriente”, en momentos como el actual, caracterizados por una radical crisis de representación?

Asimismo, ¿tenemos razones para decir que una reforma así elaborada es una que expresa, en un sentido no trivial, “la voz del pueblo”? Una reforma judicial hecha por los representantes de la política “corriente”, ¿puede modificar las bases mismas de la organización constitucional? ¿Y tiene el derecho de hacer tal reforma de una manera que resulte favorable a los intereses (objetivos) del poder de turno, o es que una tal reforma debe considerarse, por lo mismo, inválida? Y también: ¿puede una reforma constitucional, en tal sentido también, abordar “cualquier” tema, o debe entenderse que ciertos aspectos del constitucionalismo (*i.e.*, las “cláusulas de eternidad”; los principios básicos del sistema; sus “cláusulas pétreas”) se encuentran ajenos al poder de control y cambio por parte del “poder constituido”?

3) *La “democratización” de la justicia*

La reforma judicial realizada en México se hizo, como suele ocurrir, en nombre de los mejores ideales, los más “virtuosos”, aun cuando, como suele

³ B. Ackerman (1991), *We the People*, Cambridge: Belknap Press.

ocurrir también, esa alegación de grandes valores pareció venir a encubrir cambios muy poco “nobles”. La insistencia que se hizo, en esta oportunidad, de la necesidad de “democratizar la justicia”, nos obliga a plantearnos algunas preguntas cruciales.

Entre ellas, ¿debe ser “democratizada” también la rama judicial, tradicionalmente entendida como “independiente” de la política democrática? Y, en ese caso, ¿qué significa democratizar la justicia? Sobre lo primero diría que la respuesta es dudosa: muchos han sostenido que un poder que tiene como función esencial salvaguardar las reglas de juego del sistema democrático —como podría decirlo John Ely— o que pretende tener a su cargo el resguardo de los “principios de largo plazo”, en términos de Alexander Bickel, no debe ser motivado a actuar, institucionalmente, a partir de impulsos coyunturales (*i.e.*, elecciones periódicas).⁴ Digámoslo así: el Poder Judicial, esperablemente, va a abdicar de su función de preservar la estabilidad de las reglas del juego democrático, o de la de custodiar los “grandes principios” del constitucionalismo (no discriminación; igual respeto; etc.) si es que se sujeta a sus miembros —encargados de esa preservación— a los mismos impulsos de la coyuntura a los que están sujeto los órganos políticos mayoritarios (*i.e.*, la búsqueda de la reelección, la expansión de su propio poder; etc.).

Lo dicho nos abre la puerta a la segunda de las cuestiones planteadas, referidas al significado de la idea de democracia/democratización. Es mi impresión que muchos de los que plantearon la idea de la “democratización de la justicia” (en México como, años atrás, en mi país, la Argentina⁵) lo hacen a partir de una idea estrecha, impropia y no atractiva de democracia, en donde la idea de democracia pasa a significar, simplemente, “elecciones periódicas”. Desde esta estrecha definición, decir que el Poder Judicial debe ser democratizado significa, mera y vanamente, que sus miembros deben surgir de una elección popular.

Lamentablemente, conforme a esta idea de democracia, la tarea del ciudadano democrático se termina cuando el mismo ha puesto su voto en favor de tal o cual juez quien, desde ahora, y por muchos años, podrá actuar a su

⁴ A. Bickel (1962), *The Least Dangerous Branch*, Conn: Yale University Press; J. Ely (1980), *Democracy and Distrust*, Harvard University Press.

⁵ Ver: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/04/130424_argentina_reforma_judicial_vs

gusto, básicamente libre de todo diálogo con la ciudadanía, y exento de todo control popular. Una pésima idea de democracia, agregaría. Para quienes entendemos a la democracia como aquello que ocurre, fundamentalmente, entre elección y elección —debate, conflicto, acuerdos, *accountability*— decir que el Poder Judicial debe ser democratizado, como sinónimo de “debe ser electo popularmente”, resulta insultante, en términos democráticos: de ese modo, y en nombre de la democracia, se asegura que los jueces puedan actuar del modo en que quieren, y conforme a las presiones del poder de turno; ajenos a toda comunicación y control por parte del pueblo; pero siempre, en nombre de ese pueblo al que ya no responden.

Para una definición de democracia más robusta, como la que propongo, “democratizar el Poder Judicial” puede significar bien otra cosa, como por ejemplo, facilitar radicalmente el acceso de la ciudadanía a los tribunales; reforzar los canales de comunicación y diálogo entre jueces y ciudadanos comunes (*i.e.*, a través de “audiencias públicas”; la consulta obligada a ciertos grupos —*i.e.*, indígenas— cuando se discute sobre sus derechos); etc.

4) *Democracias erosionadas*

La reforma judicial mexicana luce, por lo demás, como un ejemplo paradigmático de lo que la literatura viene denominando “erosión democrática”. La idea de “erosión democrática”, trabajada por Tom Ginsburg y Aziz Huq, nos refiere a situaciones en donde el poder de turno —normalmente, un Presidente o Primer Ministro poderoso— concentra más poder sobre sí mismo, desde “dentro” del sistema —típicamente, “aflojando las tuercas y tornillos” de los mecanismos de control—. ⁶

La idea de “erosión democrática”, en tal sentido, alude a una situación en donde la democracia va vaciándose de contenido, poco a poco, a partir de medidas que van convirtiéndola en otra cosa, más parecida a una oligarquía, a un gobierno de pocos. Esta situación, en la que la democracia se va degradando gradualmente, es muy diferente de aquella que solía caracterizar a la región, décadas atrás, cuando la democracia “moría” del “día a la noche”,

⁶ Ginsburg, T.; Huq, A. (2018), *How to save a Constitutional Democracy*, Chicago: The University of Chicago Press; S. Levitsky & D. Ziblatt, *Tyranny of the Minority*, Viking Press.

o “de un sólo golpe” —típicamente, por un golpe de Estado militar—. En la actualidad, y como predijera Guillermo O’Donnell, las democracias van muriendo de “muerte lenta”, a través (no de un golpe, sino) de “miles de cortes” que la desangran.⁷

La reforma judicial, al estilo de México 2024, representa un caso contemporáneo típico de las medidas a través de las cuales la democracia puede ser y es “erosionada” de a poco: se trata de una de las principales maneras en que puede dismantelarse el sistema de los “frenos y balances” desde adentro, hasta tornarlo un esquema irrelevante, incapaz de frenar cualquier abuso de poder; e imposibilitado de “equilibrar” los riesgos de excesos/abusos por parte de las ramas políticas.

5) *Presidencias imperiales e híper-presidentes*

En el centro de las “democracias erosionadas” suele estar un Poder Ejecutivo fuerte —el “motor” habitual de esos cambios, y también usualmente, el primer beneficiado por tales desbarajustes institucionales.

En América Latina, Carlos Nino fue quien acuñó el concepto de “híper-presidencialismo”, para hacer referencia a la modalidad de presidencialismo que, desde el siglo XIX, comenzó a tornarse común en toda la región, anticipando al tipo de presidencialismo fuerte que, en los Estados Unidos, recién se tornó más visible con los cambios normativos sobrevenidos luego de la crisis del 11 de septiembre.⁸ (En los Estados Unidos, el historiador Arthur Schlesinger había alertado sobre los riesgos de la conformación de una “presidencia imperial” y Bruce Ackerman, desde el derecho, tematizó y popularizó esa idea).⁹

Para Nino, los presidentes latinoamericanos merecían considerarse “híper-presidentes”, en comparación con el tipo de presidencialismo establecido en la Constitución norteamericana, dadas las muchas facultades “adicionales” que recibían los Ejecutivos de la región. Entre tales facultades “adicionales” se encontraban, en algunos casos, el poder para limitar derechos a través del

⁷ G. O’Donnell (2007), *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires: Prometeo.

⁸ C. Nino (1996), “Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina,” en A. Liphart and C. Waisman, eds., *Institutional Design in New Democracies*, New York: Westview Press.

⁹ B. Ackerman (2010), *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge: Harvard University Press.

establecimiento del “estado de sitio”; y también el poder de “intervención” sobre los estados federales o provinciales; o el poder de nombrar y remover discrecionalmente a los Ministros; o asimismo, los poderes, formales e informales que obtenían (legal o extralegalmente) los presidentes, para amenazar o “seducir” a los demás funcionarios, y en particular a los magistrados (aumentos de sueldo; presiones a través de los servicios de inteligencia; “premios” para cuando dejen su magistratura —i.e., embajadas, etc.).

Así, una reforma como la reforma judicial mexicana parece sólo posible como el resultado de la iniciativa y presiones de una “hiper-presidencia” o “presidencia imperial”. Lamentablemente, por lo demás, y como suele ser el caso, la reforma mexicana apareció dirigida, esencialmente, a reforzar esos “poderes imperiales” del Ejecutivo.

6) *La debacle de los órganos de la política representativa*

El trámite de la reforma judicial mexicana nos llama la atención, también, sobre otro crucial problema del constitucionalismo contemporáneo: la radical crisis que afecta a los órganos representativos. Sin entrar en los detalles de cómo aconteció el proceso de aprobación de la mencionada reforma, lo cierto es que la crisis se manifiesta cuando prestamos atención al hecho de que un cambio constitucional de semejante magnitud, y de implicaciones extraordinarias, es tratado y resuelto por las cámaras legislativas, en cuestión de minutos; para ser discutido y aprobado luego, por una mayoría de legislaturas estatales en apenas instantes: como si se tratara de la designación del personal de mastranza de la Casa de Gobierno.

El hecho es que en México se discutía uno de los cambios más profundos en relación con las bases sobre las que se organiza todo el Poder Judicial del país —tanto de la judicatura federal como de los órganos judiciales de las 32 entidades que constituyen a la federación mexicana—. Se trató de una reforma que —también, de manera insólita a nivel mundial— implicó remover a una mayoría de los altos cargos judiciales del país, en cuestión de meses.

Cambios semejantes, capaces de imponer una zozobra mayor en la vida judicial de cualquier país, en México fueron aprobados con la velocidad del rayo. Sin ingresar, por el momento, en los detalles y formas de esos cambios, que son discutidos en los capítulos que siguen, sí quiero subrayar, una vez

más, lo que la modalidad de la reforma implicó: nos encontramos aquí con órganos (supuestamente) representativos de millones de personas y grupos, diversos y heterogéneos, indispuestos a introducir la mínima crítica o matiz a un proyecto controvertido y radical, que provino de la autoridad ejecutiva, y que se dirige esencialmente a su propio beneficio. Como si los órganos políticos fueran una mera “escribanía” que acata, firma y da fuerza de ley a lo que el Ejecutivo ordena. Como si las decenas y decenas de representantes que levantaron al unísono sus manos fueran una sola persona: la Presidencia.

La “colonización” por parte del poder (político y económico) concentrado, sobre los órganos representativos, nos refiere a un problema que es occidental y que es global, y que autores como Pierre Rosanvallon han estudiado bien —ello así, aunque el ejemplo de la reforma judicial en México extreme, hasta la caricatura, la crisis representativa de la que hablamos—. ¹⁰

7) Las modalidades de la “judicial review”

Otra cuestión fundamental sobre la cual nos llama la atención la reciente reforma de la justicia en México tiene que ver con los modos de la “revisión judicial de las leyes”. En México, las principales instancias del control judicial no fueron capaces de poner un debido límite a la dramática iniciativa presidencial. Ello, aun cuando sus propios miembros se encontraban entre los más perjudicados (otra anomalía frente a la práctica que el tradicional sistema de los “frenos y contrapesos” parecía bien preparada para enfrentar). Frente a las críticas instancias de la decisión judicial, muchos pensamos que se trataba de una ocasión óptima para que el Poder Judicial pusiera en juego una de las más interesantes, democráticas y sólidas concepciones de la *judicial review*.

Me refiero a un enfoque “procedimentalista” del control judicial, que requiere que los jueces se muestren deferentes frente a una mayoría de decisiones (sustantivas) por parte de los órganos políticos (que se “aten las manos” frente a ellas, en una modalidad de lo que se conoce como el *self-restraint*); pero que, a la vez, se comporten de un modo fuertemente “activista” o “intervencionista”, frente a las decisiones del poder político capaces de

¹⁰ P. Rosanvallon (2012), *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*, México: Instituto Mora.

afectar las *reglas del juego* —cambios tradicionalmente promovidos por el poder político dominante, en su propio beneficio—.

Bajo este tipo de criterios —que en los Estados Unidos se defienden desde 1938, a partir del caso *Carolene Products*—, el Poder Judicial mexicano debió haber examinado con el “escrutinio más estricto” —con la más “alta sospecha” o, si se quiere, con una fuerte “presunción de inconstitucionalidad”— esa reforma destinada a “cambiar las reglas de juego mientras se está jugando”. Ello, para invalidarla si, como era el caso, se comprobaba luego del requerido examen, que la reforma se dirigía a beneficiar directamente a los mismos jugadores que la promovían, mientras que —a la vez— se tornaba más difícil la situación política de quienes se oponían a ese grupo dominante.

Por supuesto, decir esto no quiere decir que, en democracia, las mayorías no pueden impulsar reformas sobre las “reglas del juego”. Pero sí se sostiene, en cambio, que tales reformas sobre las básicas “reglas de juego” deben ser el producto de un acuerdo profundo y amplio entre oficialismo u oposición; ser el resultado de un largo debate público; y deben diferir su implementación, en la medida de lo posible, al “siguiente juego” (*i.e.*, ello, para que el Presidente o la Legislatura que la promueve no se beneficie de tales cambios durante su propio mandato). En todo caso, la reforma judicial mexicana expresa, del modo más crudo, la urgencia de una reflexión jurídica transparente y clara en relación con las formas debidas del control judicial de constitucionalidad.

En las líneas anteriores, sólo quise llamar la atención sobre la enorme riqueza de los debates que nos obliga a asumir una iniciativa de la entidad, peso e impacto, de la reforma judicial mexicana. Si no fuera por el carácter trágico que la ha definido, podría considerarse a dicha reforma judicial como el experimento práctico ideal para reflexionar críticamente sobre todos los problemas de la teoría constitucional contemporánea. En los siguientes capítulos, muchos de los más importantes autores de las ciencias sociales mexicanas, nos ayudan a entender y pensar críticamente los detalles de esta extensa, honda y muy cuestionable reforma, de remarcables implicaciones. Aquí, simplemente, he presentado una introducción al Aleph.

Capítulo 1

La reforma judicial de 2024 en México: una explicación general

Saúl López Noriega¹ y Javier Martín Reyes²

I. INTRODUCCIÓN: METEOROLOGÍA DE LA REFORMA JUDICIAL³

La reforma constitucional de 2024 es el cambio más radical que han sufrido los poderes judiciales en la historia de México. Sus alcances son enormes: todos los jueces federales y locales serán destituidos en menos de tres años; los nuevos cargos judiciales serán electos por voto popular, mediante un esquema que no tiene comparación en el mundo; y algunos de los principales mecanismos de protección de derechos, como el juicio de amparo, se debilitarán significativamente.

Frente a un cambio de tal magnitud, los trabajos que forman parte de este libro ofrecen una primera explicación del contenido de la reforma, que sea accesible para un público amplio, no necesariamente experto en el sistema de justicia mexicano. Asimismo, los trabajos ofrecen reflexiones sobre los

¹ Profesor e investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

² Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y en el Centro para Estados Unidos y México del Instituto Baker.

³ Agradecemos a Luis Mauricio Varas Silva y a Gadiel Solorio Alvarez por su apoyo como asistentes de investigación.

posibles impactos de este cambio constitucional, bajo la premisa de que una reforma tan compleja debe ser analizada con tanto rigor como prudencia.

Sabemos que esta reforma desatará una verdadera tormenta en el sistema judicial. Al mismo tiempo, somos conscientes de que sus consecuencias *exac-tas* son imposibles de predecir con certeza. Como ocurre con las tormentas reales, la incertidumbre es parte de su naturaleza. En este sentido, el objetivo de este libro es ofrecer un primer análisis sobre los efectos más probables de esta transformación radical de la justicia en México. Su impacto final sólo se revelará con el tiempo. Por ello, esperamos que este trabajo sirva como base para futuras investigaciones que analicen cómo se materializan en la práctica, en el mediano y largo plazo, los cambios de esta reforma constitucional.

Así, este libro reúne los trabajos de un grupo de especialistas en el sistema judicial mexicano. A partir de argumentos sólidos y evidencia empírica, estos análisis ofrecen un panorama general de los escenarios más plausibles que surgirán cuando esta tormenta impacte la compleja y diversa conflictividad social de México. En este sentido, es importante subrayar que sus efectos no se limitan a la elección de jueces mediante voto popular. La reforma es mucho más amplia y compleja, ya que reconfigura aspectos medulares tanto de la judicatura federal como de los poderes judiciales de los estados del país. Esta obra analiza los principales cambios en la estructura y el funcionamiento de los tribunales, más allá del proceso de elección judicial. Y, además, explora lo que estos cambios pueden significar para distintos actores, desde la población más vulnerable hasta las empresas e inversionistas que operan en el país.

En este capítulo introductorio, ofrecemos una explicación general sobre el origen y contenido de la reforma judicial de 2024. Creemos que, para comprender sus alcances, es fundamental conocer el contexto en el que se gestó. Por ello, en la siguiente sección hacemos un balance de las reformas judiciales y su implementación, cuyo punto crítico ocurrió en 1994, cuando se aprobó una reforma que buscó alinear al Poder Judicial de la Federación con los principios de la democracia constitucional y dejar atrás el papel que la judicatura tuvo bajo el régimen autoritario que gobernó México durante 70 años.

La segunda parte de este capítulo está dedicada a explicar las tensiones que surgieron entre el poder ejecutivo y legislativo, por un lado, y el poder judicial, por otro, durante el gobierno de López Obrador. En particular,

analizamos cómo la iniciativa de reforma judicial presentada en 2024 representó el punto culminante de un sexenio marcado por el enfrentamiento entre la judicatura y las mayorías políticas afines al lopezobradorismo.

Por último, ofrecemos un breve recorrido por los capítulos que el lector podrá encontrar en esta obra; el porqué de su inclusión, así como sus principales argumentos, aportaciones y hallazgos.

II. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y EL PODER JUDICIAL

La reforma judicial de 1994 fue un momento clave en la construcción de un poder judicial moderno, independiente y efectivo. No fue, por supuesto, ni la primera ni la última reforma dentro de este proceso. Antes de 1994, hubo cambios importantes que permitieron, por ejemplo, que la Suprema Corte de Justicia se enfocara en los casos más relevantes.⁴ Después de ese año, se implementaron cambios significativos, como las reformas que ampliaron la protección de los derechos humanos y los alcances del juicio de amparo, el principal mecanismo para garantizar estos derechos.

La reforma judicial de 1994 fue un ambicioso proyecto institucional con dos objetivos centrales. Primero, contar con un poder judicial más profesional y superar el control patrimonialista con el que los integrantes de la Suprema Corte manejaban la judicatura, especialmente en la designación de los tribunales jerárquicamente inferiores (jueces de distrito y tribunales colegiados de circuito). Para ello, se creó un consejo judicial —el Consejo de la Judicatura Federal (CJF)—, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de los tribunales inferiores y encargado de establecer una carrera judicial basada en mérito y criterios técnicos, en lugar del sistema de favores y recomendaciones que había dominado durante décadas.⁵

El segundo objetivo fue fortalecer la capacidad de la Suprema Corte para revisar la constitucionalidad de leyes y decisiones gubernamentales. Para ello, se introdujo la acción de inconstitucionalidad, un instrumento

⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.

⁵ Pozas-Loyo, Andrea y Ríos-Figueroa, Julio, "Anatomy of an Informal Institution: The 'Gentlemen's Pact' and Judicial Selection in Mexico, 1917–1994", *International Political Science Review*, vol. 39, núm. 5, 2018, pp. 647-661.

inspirado en los recursos que resuelven ciertos tribunales constitucionales europeos y que permiten la invalidación total de una ley, y se rediseñó la controversia constitucional, una vía para resolver conflictos competenciales entre distintos poderes.

Las tres décadas (1994-2024) siguientes estuvieron marcadas por un notable dinamismo y un creciente papel protagónico del Poder Judicial de la Federación. Esto no sólo se debió al desafío de implementar la reforma de 1994, sino también a que este nuevo marco institucional permitió que distintas instancias del poder judicial, especialmente la Suprema Corte, asumieran el papel más activo en la democracia constitucional mexicana: árbitro en los conflictos entre poderes y un garante efectivo de los derechos fundamentales. Los avances en este periodo son innegables.

En el ámbito jurisdiccional, los tribunales federales, encabezados por la Suprema Corte, comenzaron a abandonar los argumentos formalistas y concentrados en aspectos procedimentales para comenzar a proteger una gama más amplia de derechos, desde los más básicos hasta los de última generación, con razonamientos sólidos e innovadores. Este cambio también respondió, en gran medida, a que diferentes actores políticos y sociales comenzaron a llevar a los tribunales federales casos cada vez más complejos y sofisticados.

Un desafío importante, sin embargo, fue que las decisiones de los tribunales no siempre tuvieron un impacto directo en el grueso de la población. Esto se debió a una combinación de factores. Por un lado, los tribunales titubearon al momento de establecer criterios que garantizaran una protección efectiva de los derechos, especialmente en materia de derechos económicos y sociales, claves en un país marcado por la pobreza y la desigualdad. Por otro lado, a pesar de la reforma de 1994, persistieron restricciones jurídicas que limitaron el alcance de las resoluciones judiciales, como el hecho de que la jurisprudencia de la Suprema Corte fuera obligatoria para los tribunales, pero no para las autoridades administrativas. En tercer lugar, es crucial señalar las omisiones de otros poderes y del propio sistema judicial, como la falta de implementación efectiva de estas resoluciones a través de políticas públicas por parte de los órganos representativos, o las graves deficiencias de los poderes judiciales locales, donde se resuelve la gran mayoría de los litigios

que afectan la vida cotidiana de las personas.⁶ Estos factores, entre otros, debilitaron la legitimidad de la judicatura federal y la dejaron vulnerable ante el surgimiento de un movimiento populista.

La carrera judicial también experimentó avances significativos. Durante estos años, generaciones de jueces fueron seleccionadas, capacitadas y evaluadas con base en criterios técnicos, con el objetivo de consolidar un verdadero servicio civil de carrera y erradicar buena parte de las antiguas prácticas clientelistas. Los avances fueron innegables: amplios sectores del poder judicial estuvieron conformados por abogadas y abogados que construyeron sus carreras con base en mérito y esfuerzo, sin depender de influencias políticas o conexiones personales. Como resultado, el país contó con una judicatura federal más autónoma y profesional.

Pero también son igual de innegables las fallas y los límites de la reforma de 1994. Aunque el aumento de la fragmentación política, la transición a la democracia y la existencia de gobiernos divididos, fueron factores que permitieron que los tribunales federales adoptaran decisiones que afectaban intereses de los gobiernos y partidos mayoritarios,⁷ lo cierto es que la judicatura federal en no pocos casos titubeó. Vaciló para tomar las decisiones que exigía la transición democrática en el ámbito de pesos y contrapesos, así como en el de derechos humanos. A pesar de vivir, entre 1997 y 2018, en condiciones favorables de gobierno dividido y estabilidad institucional, al estudiar sus votaciones durante este arco de tiempo, un patrón es que en el grueso de los casos, en el ámbito federal, siguió favoreciendo al partido político en el poder.

En otras palabras, la judicatura federal avanzó significativamente en la protección de derechos y en el equilibrio de poderes. Pero su actuación no estuvo exenta de cierta cautela, a veces excesiva, para cruzar ciertos límites

⁶ Martín Reyes, Javier, *Reforma en materia de justicia cotidiana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2020.

⁷ Ríos-Figueroa, Julio, "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994–2002," *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 1, 2007, pp. 31-57 y Martín Reyes, Javier, "El Tribunal de los Militantes: el control judicial de los conflictos intrapartidistas en México," *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 62, 2012, pp. 131-153.

o establecer precedentes que pudieran generar conflictos incómodos al poder público y privado.⁸

En el ámbito administrativo, aunque se lograron mejoras, no se erradicaron por completo el tráfico de influencias, el nepotismo ni la corrupción. Es cierto que el poder judicial se reinventó con la carrera judicial, pasando de un sistema dominado por feudos y redes de influencia a uno más profesionalizado. Sin embargo, aunque en menor medida que antes, estas prácticas persistieron en distintos niveles, desde los tribunales inferiores hasta la propia Suprema Corte.⁹

En resumen, un balance del desempeño de la Suprema Corte durante este período exige destacar sus enormes logros, pero también sus destacadas oportunidades perdidas. Pudo haber hecho mucho más en estos años. Tenía las condiciones políticas e institucionales para ejercer con mayor determinación su poder de revisión constitucional, especialmente en defensa de los grupos más vulnerables y en un contexto donde la sociedad recurría a ella cada vez con mayor frecuencia. Sin dejar de considerar que su autonomía administrativa le daba la oportunidad de combatir con mayor fuerza la corrupción y el nepotismo, reforzar el Estado de derecho y consolidar su legitimidad ante la ciudadanía.

III. EL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR: EL ATAQUE POPULISTA CONTRA LA JUDICATURA

La victoria de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones presidenciales de México es un acontecimiento histórico. No sólo representó la llegada del primer gobierno de izquierda en la era democrática del país, sino también el ascenso de una fuerza política que prometía transformar al Estado mexicano. Su triunfo fue respaldado por una contundente legitimidad electoral: obtuvo el 53 % de los votos y logró que Morena, su partido, junto con sus aliados,

⁸ Para un botón de muestra, ver: Castagnola, Andrea y López Noriega, Saúl, "Are Mexican Justices True Arbiters Among Political Elites? An Empirical Analysis of the Court's Rulings from 2000-2011" y "The Supreme Court and the (no) Rights Revolution. An Empirical Analysis of the Court's Rulings from 2000-2011", en *Judicial Politics in Mexico. The Supreme Court and the Transition to Democracy*, Castagnola, Andrea y López Noriega, Saúl (eds.), Routledge, Nueva York, 2017, pp. 68-94 y 95-116, respectivamente.

⁹ Ríos Figueroa, Julio, *El déficit meritocrático: nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación, México*, MCCI, 2018.

asegurara la mayoría absoluta (más del 50 %) tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Esto convirtió a su administración en el primer gobierno unificado en la historia de la democracia mexicana, con un control legislativo sin precedentes.

El gobierno de López Obrador estuvo marcado por una contradicción constante. Por un lado, afirmó que su administración no sería sólo otro gobierno dentro de la democracia mexicana, sino un cambio radical del régimen político. Comparó su llegada al poder con las tres grandes transformaciones de la historia oficial de México: la Independencia, la Reforma y la Revolución. De ahí surge el concepto de la “Cuarta Transformación”, una idea acuñada por el propio López Obrador para describir las ambiciones de su administración. Por el otro, a diferencia de esas primeras transformaciones, López Obrador no consideró necesaria una nueva Constitución. Desde el inicio de su mandato, dejó claro que priorizaría decisiones administrativas y modificaciones a leyes secundarias en lugar de impulsar cambios constitucionales de gran alcance.¹⁰

Eso no significa que durante la primera mitad del gobierno de López Obrador no se hayan aprobado reformas constitucionales.¹¹ Esto sucedió y, de hecho, todas ellas contaron al menos con el apoyo de una parte de la oposición, ya que Morena y sus aliados no contaban con la mayoría calificada (de dos tercios) necesaria para modificar la Constitución. No obstante, conviene tener presente dos puntos clave. Primero, las reformas impulsadas en los primeros años de la administración de López Obrador no modificaron la estructura del sistema constitucional mexicano. Segundo, a medida que enfrentó reveses tanto en la cancha legislativa como en la judicial para implementar su proyecto, López Obrador comenzó a reconocer que éste requería de cambios constitucionales profundos para consolidarse.

¹⁰ López Ayllón, Sergio, López Noriega, Saúl y Martín Reyes, Javier, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno”, en Becerra, Ricardo y Woldenberg, José (coords.), *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*, México, Grano de Sal, 2020, pp. 73-91.

¹¹ López Ayllón, Sergio y Martín Reyes, Javier, “No me vengan con que la ley es la ley: el Estado de derecho en tiempos del populismo obradorista”, en Becerra, Ricardo (coord.), *El daño está hecho. Balance y políticas para la reconstrucción*, México, Grano de Sal, 2023, pp. 49-72.

Las reformas impulsadas en tres áreas clave reflejan la tensión entre el gobierno de López Obrador y el sistema de pesos y contrapesos. Tras las elecciones intermedias de 2021, en las que se renovó la totalidad de la Cámara de Diputados, Morena y sus aliados lograron nuevamente la mayoría absoluta, pero sin alcanzar la súper mayoría para reformar la Constitución. A pesar de esta limitación, el presidente anunció su intención de impulsar una reforma electoral destinada a restringir las condiciones de competencia política (conocida como Plan A); otra en materia de seguridad, que buscaba transferir el control de la Guardia Nacional —la policía federal de México— al ejército; y una última energética, diseñada para fortalecer a la empresa estatal, la Comisión Federal de Electricidad, por encima de sus competidores.

Estas tres propuestas fracasaron en el Congreso, ya que López Obrador y sus aliados no lograron sumar el apoyo de la oposición para aprobar ninguna de ellas. En respuesta, el gobierno intentó modificar leyes secundarias en estas tres áreas. No obstante, estos intentos legislativos se toparon con los contrapesos judiciales —que funcionaron como tales—.

La reforma a las leyes electorales secundarias (el Plan B) fue anulada en su totalidad por la Suprema Corte debido a irregularidades en el procedimiento legislativo;¹² la propuesta que transfería el control de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa fue invalidada en sus aspectos más importantes; y las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica también fueron bloqueadas por la Corte mediante resoluciones de amparo. Estas decisiones desataron una fuerte tensión política, a pesar de que, jurídicamente, la Suprema Corte simplemente aplicó normas expresamente previstas en la Constitución o precedentes bien establecidos y de larga data.¹³

Así nació el Plan C. Una estrategia con dos componentes clave: uno jurídico y otro electoral. Por una parte, el 5 de febrero de 2024 —pocos meses antes de las elecciones presidenciales— López Obrador presentó un ambicioso paquete de veinte reformas, casi todas constitucionales, que en conjunto

¹² Martín Reyes, Javier, "La muerte judicial del 'Plan B': certeza inmediata y riesgos futuros," *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 42, 2024, pp. 1-18.

¹³ Martín-Reyes, Javier y Pozas-Loyo, Andrea, "How to Capture the Process of Judicial Polarization in Contexts of Democratic Decline: The Mexican Supreme Court's Doctrine on Irregularities in the Legislative Process," *International Journal of Constitutional Law*, vol. 22, núm. 5, 2024.

representaban un nuevo Estado mexicano.¹⁴ Asimismo, dejó en claro que su intención era que Morena, su partido, y sus aliados legislativos ganaran las elecciones de 2024 y obtuvieran, esta vez sí, una mayoría calificada en el Congreso para garantizar la aprobación de dichas reformas constitucionales.

Estas páginas no alcanzan para detallar cómo la combinación de resultados electorales, decisiones judiciales y presiones políticas permitieron que Morena y sus aliados alcanzaran la mayoría calificada en ambas cámaras. Baste señalar que, al momento de concluir este libro, casi todas las reformas del Plan C han sido aprobadas durante los primeros meses de la administración de la presidenta Claudia Sheinbaum, la sucesora de López Obrador.¹⁵ Entre ellas, destaca la reforma judicial, cuyo contenido se sintetiza a continuación.

IV. LA REFORMA JUDICIAL DE 2024: ENTRE LA RETÓRICA Y LA PRÁCTICA

El presidente López Obrador justificó su propuesta de reforma judicial bajo la premisa de “democratizar” el poder judicial. Para ello, aprovechó la percepción de ineficacia del poder judicial frente a la crisis de seguridad y justicia en México, una estrategia hábil considerando que su propio gobierno era corresponsable de esta crisis y que, según la arquitectura constitucional, la responsabilidad de enfrentarla recaía en otras instituciones, como fiscalías, policías y agencias de inteligencia, las cuales no fueron incluidas en la reforma.

Además, también utilizó las deficiencias reales que han caracterizado al sistema de justicia durante los últimos treinta años. Sin embargo, en lugar de impulsar una reforma integral, López Obrador logró instalar la idea de que la única solución era una purga total de los poderes judiciales, mediante el único mecanismo que, según su discurso, otorga legitimidad democrática: la elección popular de jueces. Bajo esta lógica, la simple renovación de sus

¹⁴ Para un panorama general de las veinte iniciativas, véase: López Ayllón, Sergio; Orozco Henríquez, José de Jesús; Salazar Ugarte, Pedro y Valadés, Diego (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, IIJ-UNAM, 2024.

¹⁵ Sólo está pendiente la aprobación de la reforma electoral. Para un panorama general de su contenido, véase: Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María (coords.), *La iniciativa presidencial de reforma electoral: Análisis técnico del Plan C electoral*, México, IIJ-UNAM, 2024.

integrantes a través del voto erradicaría la corrupción y garantizaría, por fin, justicia en el país.

Vale la pena analizar algunos de los principales aspectos de esta reforma. El primero es que, en efecto, la reforma establece un sistema de elecciones para prácticamente todos los cargos judiciales, tanto a nivel federal como local. Pero esta “democratización” comienza con una purga masiva del poder judicial: entre 2025 y 2027, todos los jueces y magistrados actuales serán destituidos, desde los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta los jueces de primera instancia en los tribunales locales.

Este sistema de elecciones otorga un fuerte control a los poderes representativos hoy en manos de Morena y sus aliados sobre la selección de jueces. A diferencia de otros modelos, la postulación de candidaturas no es abierta ni basada en el mérito, sino que depende de la aprobación de comités de evaluación designados por los tres poderes: uno nombrado por el Ejecutivo (hoy en manos de Morena), otro por el Legislativo (controlado igualmente por Morena) y otro por el Poder Judicial. Estos comités tienen una enorme discrecionalidad para decidir quién puede competir por un cargo judicial y quién no.

Los requisitos, por su parte, establecidos en la Constitución y la ley para acceder a los cargos judiciales son mínimos o francamente ridículos. El texto constitucional exige, por ejemplo, un promedio de ocho en la licenciatura de derecho, cinco cartas de recomendación y un ensayo de tres cuartillas, pero no una evaluación rigurosa de conocimientos o experiencia en la impartición de justicia. En la primera selección realizada bajo este esquema en 2024, ninguno de los comités decidió implementar un rasero tan elemental como un examen general de conocimientos.

La reforma judicial también introdujo cambios destinados a debilitar y controlar políticamente a la judicatura. Uno de los más significativos es la eliminación de la carrera judicial tal como se conocía, ya que los cargos de mayor nivel —jueces de distrito y magistrados de circuito— ya no dependerán de evaluaciones técnicas ni formarán parte del servicio civil. Esto, paradójicamente, resulta en una inconsistencia estructural: los requisitos para ocupar cargos de menor rango, como secretario o letrado, seguirán basándose en criterios técnicos, mientras que jueces y magistrados serán seleccionados sin una evaluación mínima de su capacidad para impartir justicia.

La reforma contempla también un nuevo sistema de disciplina judicial encabezado por un Tribunal de Disciplina Judicial, dotado de amplios poderes y con escasos mecanismos de control. Sus integrantes, al igual que el resto de los cargos judiciales, serán seleccionados a partir de las candidaturas que resulten de los comités de evaluaciones y del voto popular. De tal manera que el órgano encargado de supervisar a jueces y magistrados —carente en su diseño de correas efectivas de control— fue sometido a una lógica política y partidista.

Finalmente, esta reforma incluyó a su vez disposiciones que debilitaron a varios de los instrumentos que permiten el control de constitucionalidad. La más evidente es la prohibición de que los tribunales emitan suspensiones con efectos generales, así como aquella que limita la posibilidad de que las sentencias de amparo tengan este tipo de alcance. Estos cambios restringen drásticamente la capacidad del Poder Judicial para proteger derechos y garantizar el equilibrio constitucional. Además, la reforma eliminó las salas de la Suprema Corte, que suelen resolver la mayor parte de los casos en menos tiempo que el Pleno, lo que amenaza con hacer aún más lento un sistema de justicia que ya enfrenta serios problemas de eficiencia.

V. LA TORMENTA JUDICIAL PERFECTA

Esta obra se integra por doce capítulos adicionales que en conjunto ofrecen un análisis relativamente completo y detallado de los principales engranajes de la reforma judicial Obrador-Sheinbaum y, no menos importante, de su impacto más plausible una vez que entre en funcionamiento. El diagnóstico general de cada uno de estos estudios es contundente: estamos frente a una tormenta judicial perfecta.

En el segundo capítulo (*¿Son comparables las elecciones judiciales estadounidenses con el voto popular instaurado por la reforma judicial mexicana?*) Francisca Pou esclarece la confusión en torno a si son comparables el modelo de elecciones de varias entidades de los Estados Unidos y el sistema electoral judicial recién adoptado en México. Ella muestra que las diferencias no son menores y es importante destacar sus incompatibilidades para evitar comparaciones erróneas y tramposas.

Guadalupe Salmorán, en el tercer capítulo (*Las elecciones judiciales en México: los riesgos de captura*), detecta que una característica central del

sistema electivo del voto popular judicial mexicano es la enorme intervención y discrecionalidad de las fuerzas políticas en el proceso, lo cual resulta en valorar más la lealtad política por encima de la técnica en el proceso de postulación y designación de jueces. Esto pone en riesgo la imparcialidad e independencia misma de los poderes judiciales.

En el cuarto capítulo (*La clave de la elección del Poder Judicial: la asignación de cargos por distritos*), Alonso Zepeda aborda un aspecto de suma importancia: los problemas derivados de homologar distritos electorales y distritos judiciales, cuando éstos responden a lógicas distintas. Mientras que los primeros se rigen conforme a la población, los segundos se determinan por la materia de controversias en un territorio determinado. El hilo común a estas dificultades es que el poder del voto de la ciudadanía se merma, sea porque su voto no tendrá el mismo valor o debido a que no podrá elegir a todos los jueces que impacten en sus vidas.

Andrea Pozas y Julio Ríos estudian en el siguiente capítulo (*La carrera judicial después de la reforma judicial Obrador-Sheinbaum*) las consecuencias de eliminar la carrera judicial. Su conclusión es poco alentadora: destruir la carrera judicial avanza en dirección contraria a formar un gremio de juzgadores profesionalizados con conocimientos sólidos del derecho y de los precedentes, así como fijar incentivos adecuados para apostar por una carrera en las instituciones impartidoras de justicia.

En el sexto capítulo (*La otra cara de la reforma: la nueva disciplina y la misma administración del Poder Judicial de la Federación*), Alfonso Oñate desmenuza uno de los cambios más relevantes de la reforma judicial: la sustitución del Consejo de la Judicatura Federal por el Tribunal de Disciplina Judicial y el Órgano de Administración Judicial. Estas instituciones son controversiales por su enorme poder, los casi inexistentes medios de defensa en contra de sus decisiones y, una vez más, al menos en el caso del Tribunal de Disciplina, la designación de sus integrantes mediante el voto popular con los riesgos de captura política que ello implica.

Un aspecto prácticamente no debatido es el relativo a los jueces subrogantes: ¿Qué pasa ante la ausencia definitiva de un juzgador? ¿Se convoca a un nuevo proceso electoral? Sergio López Ayllón, en el capítulo 7 (*La sustitución de los jueces electos: ¿el pueblo decide?*), ofrece sólidas respuestas a éstas y

otras interrogantes que parecieran menores, pero que en realidad son claves para asegurar una de las promesas de la reforma judicial: que la designación por voto popular de los jueces no sea una mera pantomima y que luego se controle de manera discrecional ante ausencias voluntarias o forzadas de éstos.

Los siguientes tres capítulos ofrecen un excelente balance de las afectaciones de la reforma judicial en la arena jurisdiccional. José María Lujambio explica, en el capítulo 8 (*El fin de los efectos generales en la justicia constitucional mexicana*), con nitidez las implicaciones de eliminar la posibilidad de que haya suspensiones generales de leyes y/o actos de autoridad impugnados a través de los principales medios de control constitucional, así como sentencias con impacto general en el juicio de amparo. Mariana Velasco y Omar Hernández, por su parte, en el siguiente capítulo (*Justicia constitucional sin rumbo: la eliminación de las Salas de la Suprema Corte*), trazan a partir de datos sólidos los caóticos escenarios secuela de haber desaparecido las Salas de la Suprema Corte y, por tanto, dejar que ésta procese los miles de casos que conoce cada año a partir de un sólo órgano: el Pleno. María Amparo Hernández, en el capítulo 10 (*Jurisprudencia y sistema de precedentes: escenarios a partir de la reforma judicial*) dilucida con enorme sentido pedagógico el embate a la arquitectura de precedentes ocasionados por la reforma judicial y el riesgo de control político a las decisiones judiciales del poder judicial desde la Suprema Corte.

En el capítulo 11 (*La otra reforma: la justicia en las entidades federativas*, de Javier Martín Reyes y Saúl López Noriega) abordamos un elemento de la reforma judicial que ha pasado casi desapercibido en la discusión pública: los poderes judiciales de los estados. Aspecto de tal relevancia que no exageramos al afirmar que se trata de otra reforma por entero. Nuestro texto, en este sentido, se concentra en estudiar el impacto de esta reforma en el nivel de justicia más relevante en términos de conflictividad social, así como sus consecuencias en la vida cotidiana de la población del país.

En el capítulo 12 (*Jueces sin rostro*), Rodrigo Brito examina esta figura, por un lado, como política pública a la luz de los fracasos de las experiencias latinoamericanas en los últimos años y, por el otro, a partir de los criterios condenatorios del sistema interamericano de derechos humanos. El libro termina con el capítulo 13 (*Más allá de la elección judicial: el nuevo Estado*

mexicano), de Daniel Quintanilla, quien ubica a la reforma judicial junto con otras piezas institucionales que ha impulsado el actual movimiento populista en el poder en México, tales como prisión preventiva, militarización, entre varias otras más que formaron parte del Plan C. Como hemos dicho en otro momento, en conjunto, estas reformas están dando nacimiento a un nuevo Estado mexicano: un Estado más autoritario, más autocrático, más militarizado y más punitivo.¹⁶

¹⁶ López Noriega, Saúl y Martín Reyes, Javier, “En el umbral de la autocracia”, *Nexos*, México, noviembre de 2024.

Capítulo 2

¿Son comparables las elecciones judiciales estadounidenses con el voto popular instaurado por la reforma judicial mexicana?

Francisca Pou Giménez¹

A pesar de que en la última fase de discusión de la reforma judicial sus promotores políticos fueron inclinándose por presentarla como un avance sin precedentes, que ubicaba a México a la vanguardia de las innovaciones institucionales en el mundo², las referencias al derecho comparado tuvieron una presencia notable en los debates de los meses previos. Se hizo referencia en varias ocasiones al caso de Bolivia —un país en el que sólo las tres altas cortes se eligen por sufragio popular, y en el que esta mecánica de selección ha generado anulación masiva del voto, apatía ciudadana y deslegitimación de

¹ Investigadora Titular, IIJ UNAM. Una versión distinta y más breve de este texto se publicó en el blog “El Juego de la Suprema Corte” el 9 de septiembre de 2024.

² Epigmenio Ibarra, “La reforma al poder judicial: un ejemplo a seguir”, *Milenio*, 16 de octubre de 2024, <https://www.milenio.com/opinion/epigmenio-ibarra/itinerarios/la-reforma-al-poder-judicial-un-ejemplo-a-seguir>; Stephanie León, “Sheinbaum afirma que México es ‘el país más democrático sobre la faz de la tierra’ al cierre de 2024”, *Vanguardia*, 30 de diciembre de 2024, <https://vanguardia.com.mx/noticias/mexico/sheinbaum-afirma-que-mexico-es-el-pais-mas-democratico-sobre-la-faz-de-la-tierra-al-cierre-de-2024-JC14521459>.

la judicatura³ — y se hizo también reiterada mención al caso de las judicaturas estatales en los Estados Unidos.

En agosto de 2024, por ejemplo, la entonces presidenta electa Claudia Sheinbaum y personas destacadas de su futura administración se mostraron sorprendidas ante las críticas que el gobierno estadounidense dirigió a la reforma judicial, y en particular a la elección popular de jueces, a la vista de que allí también existen jueces elegidos por este sistema.⁴ Los ahora Secretarios de Economía y de Relaciones Exteriores veían en las declaraciones del entonces embajador Ken Salazar “un doble rasero: lo que es virtud en EE.UU. es vicio en México”, pues “en los Estados Unidos muchos estados eligen a los integrantes de la judicatura. Los estadounidenses parecen considerar confiable esta práctica y México nunca ha sugerido que la democracia estadounidense esté en peligro debido a ello”⁵.

Con independencia de qué bases existan para pensar si la democracia estadounidense está sana o en peligro, a mi juicio el argumento del “doble rasero” es apresurado y pasa por alto diferencias importantes en el sistema legal de los dos países. Tras las declaraciones de la presidenta Sheinbaum se apuntaron algunas de estas diferencias.

Javier Garza Ramos señaló, por ejemplo, que no existe una regulación uniforme de los métodos de elección en las entidades federativas estadounidenses que han adoptado algún tipo de sistema de voto popular, lo cual les otorga una flexibilidad a la hora de diversificar el diseño del proceso que el sistema unificado mexicano no ofrece; otra diferencia es que el sistema no

³ Eduardo Rodríguez Veltzé, “El fracaso de las elecciones por voto popular en Bolivia: de la teoría a la práctica”, *Hechos y Derechos* 15 (82), julio-agosto de 2024; Luis Eliud Tapia, “Bolivia y la elección popular en sus altas cortes: tres procesos fallidos”, *El Juego de la Suprema Corte*, 22 de enero de 2024, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/bolivia-y-la-eleccion-popular-en-sus-altas-cortes-tres-procesos-fallidos/>

⁴ Claudia Sheinbaum, “Información muy relevante: en 43 de los 50 estados de los Estados Unidos de América se eligen los jueces por voto popular”, X, 22 de agosto de 2024, <https://x.com/Claudiashein/status/1826814125684535653>

⁵ Marcelo Ebrard y Juan Ramón de la Fuente, “The U.S. hasn’t standing to criticize Mexico’s judicial reform”, *The Washington Post*, 5 de septiembre de 2024, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2024/09/05/mexico-elected-judges-supreme-court-garland/> [en respuesta al editorial del WP del 26 de agosto de 2024]. Traducción libre. Hay una versión en español disponible en *La Jornada* del 5 de septiembre de 2024, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/09/05/politica/sin-derecho-a-criticar-reforma-ebrard-y-de-la-fuente-a-the-washington-post-4664>.

rige para la judicatura federal y, en varios estados, tampoco para las instancias altas de la judicatura local y; por último, de manera crucial, la elección por voto popular de jueces opera en conjunto con una fiscalía con medios e incentivos para ser eficaz, siendo esta combinación la que hace que el sistema en su conjunto funcione mejor —en contraste con la reforma judicial mexicana, que no toca a las fiscalías, responsables de tantas de las graves fallas sistémicas que aquejan a nuestro sistema de justicia—. ⁶

En este texto quisiera apuntar tres disanalogías adicionales que parecen determinantes. La elección de los jueces estatales por voto popular en Estados Unidos no genera riesgos para la democracia y el Estado de derecho estadounidense comparables con los que sí genera para la democracia y el Estado de derecho en México la elección por voto popular de la judicatura entera⁷, a partir de un sistema de listas elevadas por los tres poderes, por al menos las tres razones siguientes.

1. DESAJUSTE ENTRE MÉTODO DE SELECCIÓN Y FUNCIÓN: EL PROBLEMA DE LAS LISTAS MASIVAS

En los estados de los EE.UU. que han adoptado el sistema, los jueces locales se eligen por sufragio universal pero no a partir de un sistema de listas, como establece el sistema aprobado en México, sino a partir de unas pocas candidaturas individuales. En cada distrito se enfrentan típicamente dos personas para cada cargo judicial y el proceso se orienta a discernir los méritos individualizados de cada una de ellas.⁸

⁶ Véase, en general, https://ballotpedia.org/Judicial_selection_in_the_states. Habitualmente las candidaturas por puesto judicial vacante son solo dos o incluso, cuando alguien se postula a la retención de su cargo, una sola. En algunos estados con sistema de candidaturas partidarias los partidos políticos hacen unas primarias para decantar cuál será su candidato judicial. Véanse, por ejemplo, los candidatos y los ganadores en la elección judiciales de 2023 para cortes intermedias de apelación en Pennsylvania, https://ballotpedia.org/Pennsylvania_intermediate_appellate_court_elections,_2023

⁷ Curiosamente, de la reforma se “salvaron” solo los integrantes de los tribunales administrativos, agrarios y militares (inscritos orgánicamente ya desde antes en la esfera del poder ejecutivo).

⁸ Véase, en general, https://ballotpedia.org/Judicial_selection_in_the_states. Habitualmente las candidaturas por puesto judicial vacante son solo dos o incluso, cuando alguien se postula a la retención de su cargo, una sola. En algunos estados con sistema de candidaturas partidarias los partidos políticos hacen unas primarias para decantar cuál será su candidato judicial. Véanse, por ejemplo, los candidatos y los ganadores en la elección judiciales de 2023 para cortes intermedias de apelación en Pennsylvania, https://ballotpedia.org/Pennsylvania_intermediate_appellate_court_elections,_2023

En cambio, bajo el sistema establecido en los artículos 95-97 de la Constitución tras la reforma, en México las personas juzgadoras deben ser elegidas con el modelo con el que elegimos a las personas integrantes del Congreso: a partir de listas con una inmensa cantidad de nombres. La Constitución establece requisitos mínimos para poder postularse (un promedio de 8 sobre 10 en una carrera o posgrado de derecho, o de 9 en la asignatura relacionada con un puesto especializado por materia; un ensayo de tres cuartillas; cinco cartas de vecinos, colegas u otras personas que atestigüen la idoneidad de la persona); y, sólo para el caso de las magistraturas de Circuito y los integrantes de las altas cortes (no para las judicaturas de Distrito), experiencia en el campo jurídico por tres y cinco años, respectivamente.

También dispone el 96 constitucional que los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la Suprema Corte, que son quienes tienen la potestad final de seleccionar los nombres que irán en la boleta, deben establecer cada uno de ellos un comité de selección integrado por cinco personas designadas discrecionalmente, sin remuneración. Los y las integrantes de estos comités tendrán la responsabilidad de revisar el cumplimiento de los requisitos mínimos y elaborar una lista que ordene a los candidatos por mérito. Si esta lista incluye a más personas que las que cada poder puede elevar a la boleta (tres cada uno en el caso de los integrantes de las altas cortes y dos cada uno para los demás cargos judiciales), debe reducirse mediante la celebración de una tómbola.

Dado el número de cargos que se elegirán en cada circuito judicial en el proceso de junio de 2025 (881, sin contar los cargos judiciales a nivel estatal que puedan someterse en la misma fecha a elección tras la reforma de las constituciones estatales, y sin contar la mitad de la judicatura federal que será reemplazada en 2027)⁹, las personas tendrán al menos seis boletas llenas de nombres enlistados, numerados, escritos en letra muy pequeña en dos columnas divididas por sexos para efectos de reglas de paridad, antecedidos de una pequeña abreviatura indicativa del poder del estado que los

⁹ Véase la información respectiva en la página del INE: <https://ine.mx/eleccion-del-poder-judicial-de-la-federacion-2025/>

patrocina e impulsa. En unos cuadros en blanco, deberán escribir el número correspondiente al candidato de su preferencia.¹⁰

La información que se tendrá sobre las personas candidatas será desigual si no es que nula. Deben hacer dos meses de campaña, pero no pueden recibir financiamiento público ni privado. La Constitución les garantiza tiempo en la televisión y la radio públicas, pero el Instituto Nacional Electoral ya ha dicho que desafortunadamente esta presencia no podrá incluir información individualizada (le tocarían apenas unos fugaces segundos a cada persona) y que, por ello, ocupará esos tiempos con promocionales genéricos sobre cada tipo de cargo.¹¹

Este sistema es problemático. A diferencia de las personas legisladoras —que integran cuerpos colectivos, en cuyo contexto el peso de cada representante en específico es muy bajo— las personas juzgadoras deciden por sí mismas cuestiones de reconocimiento o denegación de derechos importantísimas para las personas. Su selección debe hacerse siempre en clave individualizada, con independencia de si se hace sobre la base de mecanismos técnicos, por designación o por sufragio universal, porque en todo momento nos interesa saber quién y cómo es esa persona con un detalle no comparable con el grado con que nos interesa conocer las características personales de los legisladores/as.

Respecto de los legisladores/as, en general, nos importa saber con qué partido se alinearán —qué paquete general de ideas promoverán—. La alineación partidaria de una jueza o juez, en cambio, es (o debiera ser) irrelevante: lo único que nos interesa conocer es si es sensible a razones y argumentos, si tiene calidad humana, si cuenta con buena formación técnica, si muestra signos de saber ser ecuánime, independiente e imparcial, etc. Puede ser que a

¹⁰ Sobre el prototipo preliminar de boleta presentado por el INE, Redacción Animal Político, “Comisión del INE aprueba diseño de boleta para elección judicial; serán de colores y de dos tamaños”, *Animal Político*, 26 de diciembre de 2024, <https://animalpolitico.com/politica/ine-diseno-boleta-eleccion-judicial>. El INE ha previsto la impresión de unos 600 millones de boletas (un promedio de 8 millones de boletas al día, a partir del 12 de febrero de 2025, día en que recibe del Senado las listas finales de candidatos, hasta el 1 de junio). Para una advertencia temprana sobre la inmanejabilidad y masividad de la elección, véase José Ramón Cossío, “Los números electorales de la reforma judicial”, *El País*, 16 de julio de 2024, <https://elpais.com/mexico/opinion/2024-07-17/los-numeros-electorales-de-la-reforma-judicial.html>

¹¹ Véase, <https://centraleeleitoral.ine.mx/2025/01/13/avala-ine-criterios-para-la-distribucion-de-tiempo-en-radio-y-televisacion-en-el-peepjf-y-concurrentes/>

algunas personas les importe saber qué partido vota un candidato o candidata a la judicatura por lo que ello puede decir de esa persona —especialmente si vota los extremos políticos—. Pero por lo general, esa alineación es poco relevante a los efectos de tratar de asegurar que tiene el perfil adecuado para cumplir cabalmente con su función jurisdiccional.

Los jueces o juezas estatales de los EE.UU. se presentan individualmente en su distrito y asumen una responsabilidad política individual —parecida, en algún sentido, a la que asume el titular de un poder ejecutivo, pero nunca análoga a la que asume un legislador o una legisladora que integrará un concejo, un parlamento o una asamblea—. Y eso, en las circunstancias sociopolíticas que prevalecen en EE.UU. —sobre ello abundaré más adelante— puede ser asumible y sensato.

Bajo el sistema mexicano de listas, en cambio, la evaluación individualizada de méritos y la responsabilización individual de la persona juzgadora por el desempeño del cargo ante la opinión pública es imposible. Dado que el sistema, además, aplica para la selección de los miles de integrantes de los poderes judiciales estatales y federales, es claro que llevará a un sistema de justicia caótico, subordinado a la mayoría política que patrocina las listas, e integrado por personas cuyo perfil y capacidades no tendremos modo de evaluar, antes de emitir un voto que acabará reducido a un acto arbitrario.

El procedimiento de selección debe alinearse con el tipo de responsabilidad propia del cargo en disputa. Por ello, para el caso de la judicatura la elección individualizada parece apropiada, mientras que la elección en listas, y para muchos cargos judiciales, parece fuera de lugar. ¿Debería la reforma haber previsto, entonces, la presentación de sólo un candidato por cargo por rama del poder público, quizá en mini-distritos judiciales delimitados para la ocasión? Tampoco hubiera sido buena idea debido a la existencia de dos diferencias adicionales.

2. EL ROL DE LA JUDICATURA: LOS JUECES ESTADOUNIDENSES TIENEN MÁRGENES MUCHO MENORES DE ACTUACIÓN Y DECISIÓN

La segunda diferencia, también crucial, se relaciona con el poder que ejerce una jueza o juez en el sistema de justicia local en los EE.UU., en comparación con el que ejercen sus contrapartes en México. En un procedimiento férreamente adversarial y con jurados, como el de los EE. UU., la persona que juzga en primera instancia —y esa es la función que desempeñan el grueso de los juzgadores elegidos mediante voto popular allá— queda extraordinariamente constreñida y se limita a desplegar una función casi arbitral. Su talante al llevar el proceso puede variar (puede ser más o menos enérgica), pero en todo caso son las partes las que gobiernan su agenda, deciden qué se eleva a su decisión, cómo se perfilan las pretensiones, etc. A su vez, en la medida en que la decisión la toma un jurado a partir de lo que presentan y argumentan las partes, también en esta etapa la jueza o juez queda relegado en gran medida a la función de “árbitro” técnico.

A esto hay que agregar otro elemento decisivo: el *stare decisis* o vinculación fuerte al precedente (lo decidido en el pasado por los tribunales). En un régimen con *stare decisis*, la persona juzgadora no tiene oportunidad de ejercer gran discreción en la selección e interpretación del derecho aplicable y ello hace más digerible y predecible su actuación, aun en los casos en que llega al puesto por voto popular. El derecho sustantivo que aplica un juez de voto popular en EE.UU. está muy estabilizado y el derecho procesal le da un rol previsible y limitado.

Estos importantes límites parecen compensar los riesgos que normalmente atribuimos a la elección de personas juzgadoras por sufragio universal: el sesgo en favor de lo que podríamos llamar, por un lado, “populismo judicial” (juezas/jueces que se creen líderes populares) y, por otro, el de la “justicia militante” (juezas/jueces que se sienten empleados o dependientes de grupos de interés, partidos políticos o de cualquier otra organización con poder político). En América Latina la administración de justicia se aleja por lo general de ese modelo de procedimiento estrictamente adversarial y además opera con cuerpos de derecho sustantivo que cambian con mucha frecuencia, en entornos jurídicos donde no rige el *stare decisis* o lo hace de una forma mucho

más débil que en EE.UU. En esas condiciones, nos quedamos sin suficientes protecciones frente a los riesgos del populismo y la militancia.

En México, el ordenamiento jurídico es extraordinariamente complejo, con muchos niveles de normatividad que deben articularse con sumo cuidado, y la regulación procesal otorga a las personas que juzgan una enorme cantidad de responsabilidades tanto al abordar la determinación de los hechos como el derecho aplicable —aspecto que se mantiene aun después de la adopción de modalidades de procedimiento oral en muchas materias en los últimos años en México—. Ni siquiera en materia penal, donde rige un sistema adversarial, el papel de la persona juzgadora es tan mínimo; no existen los jurados y la complejidad del derecho procesal y sustantivo aplicable (que la reforma no toca) es muy superior.

Además, como sabemos, se aprueban continuamente reformas legales y constitucionales que impiden la sedimentación del derecho y el desarrollo de prácticas fuertes de *stare decisis*. A diferencia de lo que suele ocurrir en los países de tradición de derecho civil o continental, en México sí existen, desde hace mucho, reglas sobre la formación de precedentes obligatorios versus los meramente persuasivos.¹² Sin embargo, la cultura de adhesión al precedente no es tan fuerte como en los países de *common law*, sin contar que la obligación de seguir el precedente no tiene sentido si los elementos relevantes para tomar la decisión no son los mismos —como ocurre cuando se aprueban cambios legislativos o constitucionales sobre una cuestión—.

La radicalidad de la reforma judicial mexicana de 2024 —que abarca tanto a la judicatura federal como la estatal, tanto a los jueces de primera instancia como a las altas cortes y que prevé una destitución de la totalidad de la judicatura, en dos etapas, en lugar de un reemplazo escalonado a medida que los actuales alcancen la edad de jubilación— profundiza la disanalogía con la situación de la judicatura estatal en EE.UU., que se renueva de modo gradual y progresivo sin que ello ponga en peligro una base de conocimiento procesal y jurídico asentado del que cada juzgador/a individual puede abreviar.

¹² Artículos 94, 99 y 107 de la Constitución mexicana y artículos 79, 215-235 de la Ley de Amparo.

3. LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS JUZGADORAS FRENTE AL PODER: LO QUE EL VOTO NO DECIDIRÁ EN MÉXICO

La tercera diferencia se relaciona no con el tamaño del poder que tendrá cada persona juzgadora en México, en comparación con las que integran las judicaturas estatales estadounidenses, sino con el tamaño de sus desafíos cotidianos —esto es, con el tamaño de su “falta de poder”, por decirlo de algún modo, en las circunstancias que prevalecen en el México de 2024-2025 y que es probable que prevalezcan a corto y mediano plazo—. La principal y más preocupante es el dominio fáctico del crimen organizado y el grado de violencia pública y privada asociada a ello y, en general, a la falta de control territorial y social del Estado.

Como han reflejado las noticias de los pasados meses, el narcotráfico ha decidido las candidaturas en las elecciones municipales en gran parte del país, y en un grado más indeterminado, pero en todo caso muy preocupante, las que han competido en los espacios políticos más amplios. El nivel de violencia política que afectó el proceso electoral de junio de 2024 no tiene parangón, y el nivel de violencia diaria que afecta a la sociedad entera —incluidas, por cierto, a las personas defensoras y juzgadoras— marcará para siempre estos años en los libros de historia¹³.

Por ello en México tampoco sería adecuada la elección popular de juzgadores/as por distrito a partir de candidaturas individuales, ocupadas por personas que defienden su perfil y asumen una responsabilidad pública “individual”, como ocurre a nivel estatal en EE.UU., y por ello resulta tan preocupante, en general, la regulación aprobada, que además acaba con una de las herramientas que tenía el poder judicial para proteger a las y los juzgadores: cambiarlos de adscripción geográfica —pues el sistema actual establece un vínculo irrompible entre un cargo judicial y sus electores—.

El sistema de voto popular —que, dicho sea de paso, es excepcional en el mundo porque plantea problemas que en EE.UU. quedan acotados pero no

¹³ Laboratorio Electoral, Violencia Electoral 2023/2024, <https://laboratorioelectoral.mx/violencia>; Data Cívica, Animal Político y México Evalúa, “Votar entre Balas”, <https://votar-entre-balas.datacivica.org/>; véase también el informe de Integralia, <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2024/02/Primer-reporte-de-violencia-politica-de-Integralia-2024.pdf>

eliminados¹⁴— es altamente problemático en México porque las circunstancias en las que vivimos harán imposible que la elección y eventual reelección de juzgadores gire en torno a los factores que, mal que bien, enmarcan la elección de los juzgadores estatales en el país vecino (donde el sistema aplica en todo caso a sólo una parte de la judicatura). De poco serviría cambiar las larguísimas listas de nombres por dos o tres candidaturas si el contexto no permite que las personas den el paso de presentarse por voluntad propia, y son las presiones de otros actores las que las obligan, y si sus capacidades para el puesto son irrelevantes porque su desempeño quedará en gran medida determinado por esos factores externos mucho más poderosos.

•

Una reforma ambiciosa al sistema de justicia mexicano exigía un debate serio, sosegado e informado, atento a analogías y disanalogías, sensible tanto a los principios como al análisis de consecuencias, en diálogo con muchas personas e instituciones. No a gritos, al calor de la consigna, o en el mejor de los casos acompañado por argumentos apresurados y finalmente defectuosos. Ojalá haya oportunidad de corregir sus principales problemas y lagunas, así como de avanzar en la construcción de una alternativa bien pensada que sí se oriente genuinamente a superar los grandes problemas que afectan al sistema de justicia en nuestro país.

¹⁴ Michael S. Kang y Joanna M. Shepherd, *Free to judge. The power of campaign money in judicial elections*, Stanford, Stanford University Press, 2023. Amrit Singh y Adriana García, "Electing Judges in Mexico? It's a Bad Idea", *The New York Times*, 4 de septiembre de 2024; Irene Tello Arista, "Eslóganes y temas en campañas judiciales", *El Universal*, 23 de agosto de 2024, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/irene-tello-arista/esloganes-y-temas-en-campanas-judiciales/>

Capítulo 3

Las elecciones judiciales en México: los riesgos de captura

Guadalupe Salmorán Villar¹

I. INTRODUCCIÓN

Recurrir al voto popular como mecanismo general para elegir a los integrantes del aparato de justicia no es para nada algo habitual. México, en este sentido, se convirtió en el único país del planeta en valerse del sufragio universal para renovar la totalidad de sus magistraturas tanto federales como locales.

Desde mi perspectiva, estas elecciones de los jueces vulneran el principio de independencia judicial, en específico la garantía de inamovilidad de las personas juzgadas y el derecho de la ciudadanía a una justicia imparcial y efectiva.² Nótese, por ejemplo, que una de las consecuencias inmediatas

¹ Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Investigadora Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5580-6509>.

² Sobre este tema consúltese a Astudillo, César, “La reforma al Poder Judicial. Efectos en el estatus y la mecánica de elección —por voto popular— de sus integrantes”, en Sergio López Ayllón, J. Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar y Diego Valadés (coords.) *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2024, pp. 287-299; Martín Reyes, Javier “La elección popular de los poderes judiciales en México: breve radiografía del Plan C”, en Sergio López Ayllón, J. Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar y Diego Valadés (coords.) *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la*

de la reforma de 2024 consiste en la destitución forzada y masiva de las personas juzgadoras en funciones, ya sea en los comicios de 2025 o 2027, según corresponda.

Esta medida vulnera una de las garantías más importantes de la independencia judicial: la inamovilidad en el cargo, que prohíbe la remoción anticipada de las magistraturas sin que exista una causal previa que lo justifique. Esta garantía exige, además, que la destitución se base sólo en los supuestos legalmente preestablecidos, tales como el cumplimiento del plazo para ejercer el cargo, la llegada a la edad de jubilación, la comprobación de faltas disciplinarias graves o la demostración de incompetencia en el desempeño de sus funciones, ninguno de los cuales se cumple en este caso.³

El sistema electivo, tal como se estableció por la reforma Obrador-Sheinbaum, permitirá purgar por completo el poder judicial y, de esta manera, despejar el camino para la colocar perfiles según las preferencias y lazos partidistas, socavando con ello el derecho a una tutela judicial imparcial. Ello es así porque el sistema electoral, que obliga a las juezas y jueces a competir por sus puestos en la misma arena que los gobiernos y los órganos de representación popular, está pensado precisamente para recoger los humores del electorado. Por lo tanto, se espera que los jueces que resulten electos, antes que resolver sus asuntos con base en la estricta aplicación de la ley, quedarán sujetos tanto a las preferencias y opiniones del electorado como a las demandas de las fuerzas políticas y grupos de interés privados (lícitos e ilícitos) que respalden sus candidaturas. En breve: el sistema electivo no sólo dejará que las personas juzgadoras puedan ser influenciadas por la política partidista, las subordina a ella.

No obstante, los inconvenientes de los comicios judiciales establecidos por la reforma del 2024 no se limitan a sus efectos más inmediatos ni a las características inherentes de cualquier sistema basado en el voto popular. En

República (febrero 5, 2024), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2024, pp. 319-332. Me he ocupado igualmente de esta cuestión en Salmorán Villar, Guadalupe “¿Jueces a las urnas? Elección por voto popular del tribunal electoral y la Suprema Corte”, en Javier Martín Reyes y María Marván (coords.), *La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de investigaciones Jurídicas, 2024, pp. 77-88.

³ Comisión de Venecia, *Informe sobre la Independencia del Poder Judicial*, (CDL-AD(2010)004), Estrasburgo, 2010, p. 22.

este trabajo argumento que el diseño normativo de estas elecciones no sólo falla en garantizar la selección de los perfiles más idóneos para la función judicial, sino que también propicia que los órganos jurisdiccionales sean susceptibles de captura por parte del gobierno y las mayorías representadas en el Congreso de la Unión. A pesar de la complejidad del sistema electivo aplicable para la renovación de los jueces federales, este análisis se centra en tres aspectos que considero decisivos para desbalancear el procedimiento a favor del poder ejecutivo y legislativo, dificultando que los mejores perfiles lleguen a la boleta electoral: la etapa de selección de candidaturas, los criterios para seleccionar a los aspirantes, así como el funcionamiento de los comités responsables de dichas evaluaciones.

A parte de la introducción, este ensayo está dividido en tres apartados. En el primero, examino los alcances de los comicios judiciales y algunas de sus implicaciones para el aparato de justicia mexicano. En el segundo, analizo algunos de los riesgos de captura y sesgo político que conlleva el diseño constitucional de los comicios judiciales. Finalmente, ofrezco algunas reflexiones sobre los efectos adversos del sistema de elección popular de las magistraturas federales para la independencia, imparcialidad y credibilidad de la labor judicial.

II. LOS COMICIOS JUDICIALES: REPERCUSIONES PARA EL SISTEMA DE JUSTICIA FEDERAL

A diferencia de Bolivia, el otro país en América Latina que elige a sus altas cortes por voto popular⁴, en México los procesos electorales tanto para relevar a las clases políticas como para elegir a los jueces federales se realizarán de manera paralela y culminarán en una jornada electoral conjunta —el primer domingo de junio del año en que corresponda—.

⁴ Sobre este tema consúltese a Pásara, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Washington, Due Process of Law Foundation, 2014; Pásara, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, Washington, D. C., Due Process of Law Foundation, 2018; Driscoll, Amanda y Nelson, Michael J., “Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia”, *Política y Gobierno*, núm. 1, vol. XXVI, 2019, pp. 41-64; Comisión Internacional de Juristas, la Federación Latinoamericana de Magistrados (FLAM) y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) *Ni elecciones judiciales integrales, ni reforma de la justicia en Bolivia*, 2024.

La sincronización de los comicios judiciales con el ciclo electoral de los legisladores federales alimenta la probabilidad de que el voto del electorado, influenciado por la retórica y las campañas partidistas, se incline hacia los perfiles respaldados por la opción política de su preferencia.⁵ Es importante subrayar, sin embargo, que las primeras elecciones de las personas juzgadoras, programadas para 1º junio de 2025, se llevarán a cabo mediante un proceso electoral extraordinario, cuyas reglas están fijadas fundamentalmente en los artículos transitorios de la propia reforma constitucional que introdujo el sistema electivo.⁶

Como he advertido, el sistema electivo impacta a un complejo y plural sistema de cargos jurisdiccionales en todos los niveles de gobierno. Se trata, no obstante, de un modelo que trata a la judicatura mexicana como si fuese un bloque homogéneo con las mismas tareas y necesidades, que no considera ni la naturaleza ni las funciones (las competencias y responsabilidades) que corresponden a cada órgano jurisdiccional.

Los comicios judiciales han desplazado uno de los rasgos que habían distinguido a la administración de justicia mexicana: la diversificación de los sistemas de designación de los órganos jurisdiccionales. Tales mecanismos, si bien involucraron a los tres Poderes de la Unión, lo hacían de manera diferenciada y con distintos grados de incidencia en las diferentes etapas (ya sea de postulación, ratificación y nombramiento) que configuraban cada procedimiento.

El sistema de elección popular, como he señalado, impone una renovación masiva y simultánea de las personas juzgadoras. Esto contrasta con el esquema previo a esta reforma judicial, en el que la sustitución de los cargos jurisdiccionales, muchas veces escalonada (como era el caso de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral) se llevaba a cabo en ciclos diferentes y separados de la rotación periódica del gobierno y los representantes populares. Dicha situación dificultaba que una sola administración o grupo político

⁵ Esta posibilidad aumenta si consideramos que en los listados de las candidaturas se especificará la autoridad estatal que las postuló.

⁶ Me refiero al *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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024.*

podiera controlar al aparato de justicia, ya que las designaciones estaban distribuidas en el tiempo.

Sin embargo, el nuevo esquema de renovación sincrónica establecido con la reforma judicial aumenta significativamente esta posibilidad, ya que permite a los poderes públicos, especialmente al ejecutivo y legislativo, postular perfiles según sus intereses políticos. Esto es evidente para el inédito Tribunal de Disciplina Judicial, cuyos miembros serán elegidos en su totalidad en 2025. Lo mismo vale para la Suprema Corte y las Salas Regionales del Tribunal Electoral, que serán completamente reemplazadas bajo el actual gobierno en turno. Un fenómeno similar podría ocurrir con los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito. Aunque estas instancias serán renovadas parcialmente, la mitad de sus magistraturas será sustituida en 2025 y la otra mitad en 2027, nunca antes en la historia contemporánea de México había habido un relevo tan extenso y concurrente de jueces federales durante una misma administración. Sólo en 2025, mediante las elecciones extraordinarias, se elegirán 850 magistraturas entre ambos órganos.

Así, en realidad, la única instancia jurisdiccional que no será sustituida en su totalidad en 2025 será la Sala Superior del Tribunal Electoral; aquí sólo serán electas las dos magistraturas vacantes —que se mantuvieron así por decisión del oficialismo al evitar su nombramiento, gracias a su mayoría de escaños, por el Senado de la República desde octubre del 2023—. ⁷

III. LOS RIESGOS DE CAPTURA Y SESGO POLÍTICO DE LAS MAGISTRATURAS FEDERALES

El modelo electivo, establecido por la reforma Obrador-Sheinbaum, se ha defendido como un avance indiscutible en términos democráticos. Lo cierto, no obstante, es que se trata de un proceso que no es abierto, directo ni transparente.

⁷ Los legisladores que aprobaron la reforma judicial decidieron dar un trato especial a este órgano: prorrogar hasta 2027 los mandatos de las cinco magistraturas que actualmente ejercen sus funciones. Esta determinación no sólo es excepcional, en el sentido de que constituye una excepción a la regla general, constituye una *norma privativa* —prohibida por la constitución mexicana (art. 13)— al otorgar un privilegio reservado a jueces con nombre y apellido, algo que no existe ni para la Suprema Corte ni para ningún otro cargo jurisdiccional.

No es abierto porque no cualquier ciudadano puede participar; es decir, ahora, para contender a un cargo jurisdiccional se requiere, entre otros requisitos, del respaldo de alguno de los poderes públicos que intervienen en la selección de las personas postulantes. Tampoco es directo, ya que la presidencia de la República, el Congreso de la Unión y la propia Suprema Corte, a través de sus correspondientes comités, seleccionan las candidaturas que sí tendrán oportunidad de buscar ganarse el voto ciudadano. Menos aún es transparente, en la verificación de los requisitos legales y constitucionales y la evaluación de idoneidad de los aspirantes —dos etapas clave para lograr una candidatura judicial que se realiza tras bambalinas y, por lo mismo, se presta a negociaciones políticas—.

Por otro lado, pareciese que la Constitución concede un peso igual a los poderes públicos que participan en la postulación de las candidaturas. Sin embargo, un análisis más detallado revela que el diseño institucional de los comicios judiciales, antes que fortalecer los contrapesos entre estos poderes, concede al poder Ejecutivo y su correspondiente partido político un papel preponderante en la selección de las candidaturas judiciales.

En primer lugar, la presidencia de la República adquiere una injerencia en instancias jurisdiccionales donde antes no intervenía. Nótese que, además de la Suprema Corte y el Tribunal de Disciplina (creado con la reforma judicial), el Ejecutivo federal adquiere una influencia directa en la conformación de un tercio de las Salas del Tribunal Electoral y obtiene esa misma potestad, y en igual proporción, en la integración de los Tribunales Colegiados y los Juzgados de Distrito de todo el país.

Pero si se considera la actual distribución de fuerzas políticas en el país a partir del último proceso electoral federal, en el que el partido MORENA y sus aliados minoritarios lograron controlar al gobierno federal y al Congreso de la Unión, entonces, el sistema electivo judicial les permite definir dos terceras partes de los aspirantes judiciales. La irrelevancia del resto de las fuerzas políticas para determinar las candidaturas a cargos judiciales garantiza que sólo los perfiles alineados con el oficialismo tengan posibilidades reales de ser electos. Esta distribución de fuerzas vale subrayar, se mantendrá por lo menos durante los próximos seis años; de tal manera que el gobierno y sus partidos políticos afines contarán con una holgada mayoría que les

permitirá seleccionar unilateralmente, sin la oposición, a las personas que buscarán ganarse el favor de la ciudadanía.

En tercer lugar, es necesario hacer énfasis en el deficiente procedimiento para evaluar a los aspirantes judiciales. De acuerdo con la Constitución, los postulantes deben presentar “un ensayo de tres cuartillas donde justifiquen los motivos de su postulación y remitan cinco cartas de referencia de sus vecinos, colegas o personas que respalden su idoneidad para desempeñar el cargo”. No obstante, tal documentación resulta inadecuada e insuficiente para valorar la integridad, los conocimientos y la competencia necesarios para desempeñar el cargo. Asimismo, el texto constitucional mandata que los “perfiles mejor evaluados” recaigan en aquellas personas que se hayan distinguido por “su honestidad” y “buena fama pública”; sin embargo, son cualidades altamente subjetivas que, por lo mismo, parecen destinadas a ser letra muerta.

Ahora bien, para procesar las candidaturas, cada uno de los poderes públicos —presidencia de la República, Congreso y Suprema Corte— debe integrar un comité de evaluación conformado por “cinco personas reconocidas en la actividad jurídica”. Las labores de los comités son fundamentales, pues éstos evalúan el cumplimiento de los requisitos y califican la idoneidad de los aspirantes. Sin embargo, dichas instancias añaden otra serie de inconvenientes. Por una parte, ni la Constitución ni las leyes secundarias especifican cómo debe decidirse la integración de cada comité. Su conformación queda al arbitrio de cada órgano estatal, pues estos no están obligados a ofrecer ninguna razón pública sobre los nombramientos que hagan para integrarlos.

Por otra, el sistema normativo deja un amplio margen de maniobra a los comités. Primero, porque cada uno puede emitir sus propias reglas de funcionamiento. Segundo, porque, como se ha dicho, los comités deben calificar la “idoneidad” de los postulantes a juez. Sin embargo, ni la Constitución ni las leyes electorales definen qué debe entenderse ni cómo debe valorarse esta cualidad. Es más, cada comité puede definir libremente “la metodología de evaluación de idoneidad de las personas aspirantes”. Mientras que lo primero se presta a la conformación disímil de dichas instancias, lo segundo favorece la discrecionalidad a la hora de identificar “los mejores” perfiles. De cualquier forma, no serán los “mejores evaluados” los que propongan los comités, sino aquellas que decida el azar. En

efecto, la Constitución obliga a cada comité a recurrir a una insaculación pública como mecanismo para “depurar” las listas de las “personas mejor evaluadas” con el fin de ajustar el número de candidaturas que pueden ser postuladas para cada cargo. Una vez hecho lo anterior, estas listas deben ser aprobadas por los poderes públicos, tras lo cual el Senado las remite al Instituto Nacional Electoral para proseguir con la organización del proceso electoral. Así, lo que está claro es que los méritos, la experiencia y la integridad moral están lejos de ser los criterios definitorios al seleccionar las candidaturas que finalmente serán sometidas a consideración de la ciudadanía el día de la jornada electoral.

IV. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

El sistema de elección popular de las magistraturas federales en México plantea riesgos significativos tanto para la independencia judicial como para la calidad de las personas que resulten designadas. Si bien esta modalidad busca acercar a la ciudadanía a la judicatura, su diseño normativo presenta varios problemas estructurales que comprometen los pilares que deberían caracterizar a cualquier sistema judicial democrático: imparcialidad, independencia e idoneidad de las personas juzgadoras.

Como ha sido analizado, la elección popular mexicana tiende a priorizar las afinidades políticas como criterios clave para acceder a cualquier cargo jurisdiccional. Al operar bajo el mismo ciclo electoral que los comicios de los representantes populares, este sistema fomenta una dinámica en la que las personas juzgadoras pueden verse inclinadas a agradar a las fuerzas políticas que las postularon, comprometiendo así su imparcialidad en el desempeño de sus funciones.

Además, el grado de discrecionalidad que caracteriza al sistema electivo, tanto en la integración de los comités de evaluación como en la postulación de candidaturas, refuerza la prevalencia de criterios políticos sobre la pericia y preparación de los aspirantes. Los comités de evaluación, por su diseño difícilmente pueden garantizar un proceso objetivo, son conformados sin criterios claros ni transparentes, quedando a merced de los poderes públicos que dominan el escenario político.

Es preocupante en particular que los poderes ejecutivo y legislativo concentren un control significativo en la definición de los perfiles que serán sometidos al escrutinio de la ciudadanía. Esto no sólo politiza los nombramientos judiciales, sino que también sitúa a las y los jueces, magistrados y ministros en una posición de vulnerabilidad frente a las eventuales presiones de quienes los postulan, poniendo en riesgo su capacidad para ejercer sus funciones sin temor a represalias.

En este escenario, el voto ciudadano tiene más bien un papel secundario y marginal, ya que se limita a ratificar o rechazar las candidaturas previamente definidas por los órganos del Estado. Esta dinámica no sólo puede intensificar los cuestionamientos sobre la falta de independencia e imparcialidad judicial, sino que también puede contribuir a erosionar la credibilidad de la labor jurisdiccional al reconducir la fuente de su legitimidad a la arena de la política nacional.

Por todo lo anterior, es difícil sostener que este sistema electivo coadyuvará a fortalecer la legitimidad y calidad técnica del sistema de justicia mexicano. Al contrario, su diseño constitucional parece más bien orientado a consolidar un control político sobre las instancias jurisdiccionales, sacrificando lo que se había logrado construir en términos de excelencia profesional e independencia institucional.

Capítulo 4

La clave de la elección del Poder Judicial: la asignación de cargos por distritos

Alonso Zepeda Celis¹

El periodo electoral extraordinario que inició con la publicación de la reforma judicial Obrador-Sheinbaum, y que estableció las elecciones judiciales del 1° de junio de 2025, involucró la elección de 881 cargos del Poder Judicial de la Federación, más aquellos cargos judiciales locales que en cada entidad federativa se elijan.

Esto implica no sólo un reto logístico y presupuestal para el Instituto Nacional Electoral (INE), sino también jurídico ante la falta de certeza de reglas y procedimientos para llevar a cabo la elección. Además de que nunca se ha realizado un proceso electoral de esta magnitud, vale destacar la lógica propia de esta reforma judicial. Esto es, no participación de partidos políticos, reducción presupuestal, múltiples candidatos por cargo sin estructura política, prohibición a los candidatos de recibir financiamiento público o privado, tiempos de campaña reducidos, imposibilidad de tiempos de radio y televisión para cada candidato, etcétera.

¹ Abogado de la Universidad Panamericana con mención honorífica. Asesor en derecho público y litigante en materias constitucional, administrativa y electoral.

En este contexto, el INE ha tenido que determinar el marco geográfico que regirá la elección, de tal forma que sea materialmente posible que se elijan a los 881 cargos de nivel federal que equivalen a más de cuatro mil candidaturas para 2025.

Así, en noviembre de 2024, el Consejo General del INE, por votación unánime, aprobó la armonización del marco geográfico electoral por el que se homologó la división distrital tradicional que suele definir las candidaturas del Congreso, con la división territorial de los 32 circuitos judiciales que determina el Consejo de la Judicatura Federal².

Estos circuitos judiciales coinciden, en la mayoría de los casos, con el territorio de cada entidad federativa y determinan el espacio geográfico sobre el que ejercen jurisdicción cada uno de los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, con independencia de algunos cuya especialidad les da jurisdicción en toda la República.

Ahora, los distritos electorales son el criterio territorial conforme al cual el INE determina las 300 candidaturas de diputados federales y, en ellos, habitan en promedio 350,000 ciudadanos con derecho a voto. De tal forma que los 300 diputados de elección por mayoría relativa sean votados por la misma cantidad de electores, garantizando así una equidad en la contienda de todos los distritos electorales y que el peso y valor del voto sea igual entre todos los ciudadanos.

A su vez, esos distritos permiten determinar las cinco circunscripciones territoriales en las que se divide el país y conforme a las que se determinan el resto de los 200 diputados elegidos por el principio de representación proporcional o plurinominales, cuya función es que no solo las mayorías tengan representación legislativa, sino también los ciudadanos que votaron por partidos políticos distintos a los de la mayoría y su asignación se realiza a través de una fórmula dependiendo cuántos votos obtuvo cada partido político.

El problema es que, al momento de homologar esta situación frente a los circuitos judiciales, las lógicas se contraponen. En otras palabras, los

² Acuerdo INE/CG2362/2024 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el marco geográfico electoral que se utilizará en el proceso electoral extraordinario 2024-2025, referente a la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación.

distritos electorales se rigen conforme a la población, mientras que los circuitos judiciales se rigen conforme a la materia de las controversias en un territorio determinado.

Tomemos el ejemplo de los circuitos de los estados de San Luis Potosí e Hidalgo: si bien el padrón electoral del primero está compuesto por 2,216,416 de ciudadanos, se elegirán 17 cargos de magistrados y jueces federales, más los cargos federales de elección nacional —como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral y el Tribunal de Disciplina Judicial— o regional —tal sería el caso de las Salas Regionales del Tribunal Electoral—. En Hidalgo, por su parte, con un electorado ligeramente mayor de 2,422,155 personas, únicamente se elegirán 11 cargos de magistrados y jueces federales, evidenciando que el número de juzgadores no responde a una lógica poblacional.

Entonces, bajo dicha lógica, el problema resalta cuando los cargos a elegir aumentan. El caso de Ciudad de México es ejemplificativo: 168 cargos de jueces y magistrados federales serán elegidos en 2025 por un electorado de 7,974,290 personas. Esto implicaría, si cada uno de esos electores escogiera a sus juzgadores, que el 1º de junio tendrían que escoger entre 624 candidatos a magistrados y 384 candidatos a jueces federales.

Por supuesto que eso no es viable, por lo que el INE decidió distribuir el número de cargos en lo que denominó *distritos judiciales electorales* y que, básicamente, es una división territorial para simplificar la elección judicial. Funciona agrupando distritos electorales tradicionales de tal forma que cada agrupación de ciudadanos elija lo más cercano a 10 cargos de jueces y 10 cargos de magistrados federales.

De esa forma, Ciudad de México se dividirá en 11 distritos judiciales electorales para que cada uno tenga aproximadamente 700,000 electores y escojan entre 14 y 16 cargos judiciales. ¿El problema? En Ciudad de México se concentran controversias que no necesariamente afectan a personas residentes o sólo a ellas, como es la materia penal, mercantil o especializada en competencia económica y telecomunicaciones.

Esto se explica sencillamente porque Ciudad de México es el centro económico y político del país y, por ese motivo, la mayoría de las cuestiones federales suceden en esta ciudad. En consecuencia, sus controversias son

igualmente dirimidas ahí, aun cuando las personas no necesariamente tengan su residencia en la entidad.

Tal es el caso de los juzgados y tribunales colegiados especializados en competencia económica y telecomunicaciones, que resuelven cualquier tema relacionado con operaciones corporativas de grandes empresas, así como respecto de concesionarios de radio y televisión. Una industria que en 2024 representó el 1.6 % del PIB nacional³, cifra mayor a lo que doce entidades federativas aportan al PIB nacional; sin embargo, conforme a las reglas del INE, serán elegidos únicamente por los electores de Ciudad de México por ahí estar su residencia.

En breve: el problema es que las decisiones de estos juzgadores tienen incidencia en todo el país por tratarse de una industria prioritaria con repercusiones nacionales, englobando desde concesiones de radio indígena en Oaxaca, por ejemplo; hasta las concesiones de Grupo Televisa o las de CFE Internet para Todos. Pero su elección será determinada por un sólo distrito judicial electoral en Ciudad de México, es decir por aproximadamente 700,000 electores. Lo cual, sobra mencionar, merma drásticamente uno de los fundamentos y justificaciones de la reforma Obrador-Sheinbaum: la democratización del poder judicial, bajo la lógica del voto y representación popular.

Es más, si consideramos un porcentaje de participación similar al de 2024, en el que se eligió el cargo de presidenta de la República, en el mejor de los casos un 60 % de dichos electores saldrán a votar el 1º de junio. De tal manera que bastará que los candidatos a dichos cargos obtengan la mayoría de los 420,000 votos, para convertirse en juzgadores de esa materia y cuyas decisiones impactarán directamente en el 1.6 % del PIB nacional.

Si encima consideramos que el distrito judicial electoral en el que se elegirá ese cargo ya fue definido por el INE y coincide con un territorio dominado por el partido oficialista, basta para apreciar los riesgos que traería un desdoblamiento o implementación de este tipo de la reforma judicial. Vale recordar que, en este sentido, al ya estar definidas las listas de candidatos por los comités de evaluación, el INE precisamente tiene la tarea de determinar qué candidatos corresponden a qué distritos judiciales electorales.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Fue así que, ante los señalamientos públicos de esta situación a principios de febrero de 2025, el INE pretendió corregir su marco geográfico y crear un método de asignación de cargos. Esto a través de un sorteo público a partir de listas de candidatos clasificados por especialidad, comité de evaluación postulante y género, en las que se les asignó una clave alfanumérica a cada persona candidata, con el propósito de no conocer quién detenta qué candidatura y garantizar una asignación lo más objetiva posible.

A pesar de eso, el procedimiento de asignación sigue teniendo irregularidades, pues parte de la clave alfanumérica que se le asigna a cada persona candidata incluye una letra que representa la especialidad o materia en la que contendrá y que va de la A a la W. Así, la materia administrativa tiene la letra A, la materia especializada en competencia económica y telecomunicaciones la letra B y la de apelación en las materias civil y administrativa, especializada en competencia económica y telecomunicaciones, la letra F. Sin embargo, dentro de las categorías contempladas por el INE están también *civil* y *competencia económica radiodifusión* (sic) con la letra H y *competencia económica radiodifusión* (sic) con la letra L⁴.

Esto es relevante considerando que el sorteo de asignación se realiza dentro del grupo de la especialidad, por lo que mientras más grupos de especialidades haya, el número de candidatos en cada grupo disminuye y, en consecuencia, sube la probabilidad de asignar a ciertos candidatos para ciertos distritos judiciales. No deja de llamar la atención que precisamente existan estos “errores” respecto de las materias que definen temas tan relevantes como los de competencia económica y telecomunicaciones.

Pero dejando a un lado especulaciones, lo que es innegable es que esto refleja que el INE está regulando cuestiones que no conoce, pues precisamente sólo existen dos categorías respecto de las materias de competencia económica y telecomunicaciones y a las cuales les corresponden las letras B y F conforme a su clasificación. De tal manera que no es claro a qué cargos pretende asignar las letras H y L; además, a pesar de que es su obligación determinar procesos certeros y accesibles a partir de criterios objetivos, no parece tener incentivos suficientes para investigar y comprender la dinámica jurisdiccional de los cargos a elección.

⁴ Anexo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG63/2025.

Bajo la misma premisa, parece perder de vista que la asignación de cargos no se da únicamente respecto de las materias generales (administrativa, penal, civil), sino que ya existe implícitamente una asignación de cargos respecto de aquellos órganos jurisdiccionales especializados que, a pesar de tener incidencia nacional, se ha decidido sin criterios objetivos que su elección no solo sea en una entidad federativa específica —Ciudad de México— sino que además sea en un distrito judicial en particular.

Ahora, dicha situación no es exclusiva de la materia en telecomunicaciones, inclusive puede ser más grave en una materia como la penal por lo que está en juego. Esto es, la libertad de cada uno de los habitantes del país, la venganza frente a adversarios políticos y la eventual componenda con el crimen organizado. En este ámbito, si bien el INE intentó corregir los errores de su marco geográfico, para dimensionar la magnitud de su responsabilidad valen un par de precisiones.

En primer lugar, es importante definir que los jueces en material penal pueden ser catalogados en tres rubros dependiendo del momento procesal en el que intervienen: primero, están los jueces de control, encargados de imponer medidas como la prisión preventiva durante la investigación del delito; luego, el juez de enjuiciamiento se encarga de dirigir el proceso cuando ya se imputó la responsabilidad a una persona y determina la culpabilidad o inocencia del imputado en cuestión y; tercero, el juez de ejecución, que vigila el cumplimiento de la condena impuesta.

No obstante, conforme al marco geográfico del INE dichos jueces son catalogados dentro de la misma materia —penal— sin diferencia alguna. Así, si bien el propio acuerdo que determinó la armonización tiene el propósito de evitar que los jueces penales sean elegidos exclusivamente por ciertos distritos judiciales, al no comprender el diseño institucional de los cargos no solucionan dicha posibilidad.

De tal manera que, conforme al método de asignación de cargos y al no existir diferenciación dentro de los juzgadores en materia penal, se abrió la posibilidad de que, por ejemplo, todos los cargos de juez de control sean elegidos en uno o dos distritos judiciales electorales. Dejando a criterio de dichos electores quiénes podrán imponer prisión preventiva hasta por 24 meses a cualquier persona.

Ahora, considerando el grave problema de inseguridad que sufre el país, un riesgo no menor ante esta mala política pública del INE es que grupos de delincuencia organizada coopten los comicios de dichos cargos. En efecto, de ahí que resulte aún más relevante que no todos los juzgadores de alguna de las etapas del proceso penal sean elegidos en un sólo distrito judicial donde tenga control el crimen organizado, como en Jalisco donde serán elegidos los jueces en materia penal del reclusorio de máxima seguridad de Puente Grande —en el que se podría solicitar la aprehensión del líder del Cártel Jalisco Nueva Generación—.

Otro riesgo: de concentrarse la elección de dichos cargos en un distrito judicial, en el que el partido oficialista tenga el control, considerando los vínculos que hoy se pueden confirmar de los primeros perfilamientos de varios candidatos la decisión sobre cuestiones tan delicadas como la libertad de las personas puede verse sometida a intereses políticos.

Profundizando en el marco geográfico, surge una cuestión adicional: el principio de voto universal y directo. Tanto la Constitución como la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén que el voto debe ser *universal e igual* para todas las personas que son ciudadanas⁵. Es decir, que el voto de una persona en Ciudad de México debe valer lo mismo que el voto de una persona en Colima.

Sin embargo, con la reforma judicial y bajo el marco geográfico del INE, el sufragio empieza a tener modalidades que rompen con el principio de universalidad e igualdad. Tomemos como ejemplo las elecciones federales de 2024 en las que se eligió a la presidenta de la República, senadores y diputados federales. En este caso, cada uno de los ciudadanos a nivel nacional pudieron ejercer un voto para el cargo de presidenta, un voto para el cargo de senadores y un voto para el cargo de diputados federales.

De esa forma, tanto los ciudadanos en Colima como los de Ciudad de México ejercen votos que equivalen a lo mismo: un cargo por voto y el mismo número de cargos.

⁵ Artículo 35 constitucional: "Son derechos de la ciudadanía: [...] Votar en las elecciones populares". Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos: "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".

Sin embargo, conforme al modelo de división de distritos judiciales electorales del INE, las personas en Ciudad de México ejercerán entre 14 y 16 votos para jueces y magistrados según corresponda a su distrito judicial, mientras que en Colima ejercerán 6 votos para la misma clase de cargos.

Esto significa que el voto no será universal e igual, pues entre entidades federativas habrá una disparidad en el número de votos que tienen derecho a ejercer los ciudadanos por cargos que coinciden en naturaleza. Poniéndolo en números, del universo de 881 cargos del Poder Judicial Federal que serán elegidos en 2025, las personas de Colima elegirán solamente seis que corresponden a jueces y magistrados más 19 de elección nacional y regional —Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal de Disciplina Judicial, Sala Superior del Tribunal Electoral y la Sala Regional correspondiente del Tribunal Electoral—.

En contraste, las personas de Ciudad de México elegirán 168 cargos que corresponden a jueces y magistrados federales más los 19 de elección nacional y regional. Es decir, los electores de Ciudad de México podrán elegir de forma exclusiva al 20 % de cargos federales que se elegirán en 2025, mientras que los residentes de Colima elegirán de forma exclusiva sólo al 0.6 % de dichos cargos.

Incluso, la disparidad se comprueba dentro del mismo circuito de Ciudad de México, pues el distrito judicial de Iztapalapa elegirá 14 cargos, mientras que el de Miguel Hidalgo elegirá 16 aun cuando ambos distritos forman parte del mismo circuito judicial, potenciando el derecho al voto de aquellos que sufraguen en Miguel Hidalgo pues podrán escoger una mayor proporción del Poder Judicial Federal.

El problema no termina ahí, pues el voto no será directo considerando que los cargos elegidos no necesariamente serán aquellos que resuelvan las controversias de sus electores. En efecto, del universo de cargos a elegir, conforme a la división de distritos judiciales, los ciudadanos sólo votarán por algunos de los cargos que podrían impartirles justicia, pero que bien podrían resolver controversias de ciudadanos que no los votaron. Ello rompe con el principio natural del sufragio, que es la participación de los ciudadanos en la elección de los funcionarios que precisamente inciden en su vida y bienestar.

Por esto, el modelo de marco geográfico creado por el INE no sólo implica riesgos respecto de la asignación de cargos, sino que también genera el rompimiento del principio de sufragio universal, igual y directo. Incluso, de ahí que el INE pretendiera ajustar el marco geográfico para que los padrones electorales de cada distrito judicial dentro del mismo circuito no variaran entre sí por más del 20 %.

En consecuencia, ajustaron los distritos judiciales de Jalisco, Estado de México, Morelos y Tamaulipas, más no se abordó ninguna cuestión para garantizar la universalidad e igualdad del voto. Incluso, este problema ha sido reconocido por el Consejero electoral del INE, Uuc-Kib Espadas Acona, quien en sesión extraordinaria del Consejo General manifestó que hubo errores en el diseño de las circunscripciones originalmente acordadas, afectando fundamentalmente el peso relativo del voto de cada ciudadana y ciudadano, por lo que el siguiente primero de junio el voto no valdrá igual y los ciudadanos en Ciudad de México elegirán una masa sustancialmente mayor de juzgadores, incluyendo 14 magistrados y jueces que tienen jurisdicción nacional pero que solo serán electos en Ciudad de México⁶.

Así, si bien el INE parece haber reaccionado a la denuncia pública sobre los problemas que entraña el marco geográfico que define la elección del Poder Judicial Federal, la realidad es que no modificó sustancialmente sus criterios para garantizar una correcta elección de los cargos el próximo 1° de junio. Se puede concluir, entonces, que cuando menos en este proceso electoral el voto ya no será universal, igual y directo, así como que varios juzgadores serán determinados por un porcentaje mínimo de electores en comparación con las implicaciones nacionales de dichos cargos y bajo riesgos democráticos sumamente altos.

No queda más que seguir observando el desarrollo del proceso de asignación de cargos que realice el INE —especialmente para saber por cuáles cargos podremos votar conforme a su criterio— pero, sobre todo, que, desde la participación ciudadana, medios de comunicación y la academia se analicen los nuevos mecanismos que son sumamente peligrosos para la legitimidad

⁶ Sesión extraordinaria del Consejo General, 10 de febrero de 2025, relativa a la aprobación de la modificación del Acuerdo INE/CG62/2025 sobre el Marco Geográfico par el proceso electoral extraordinario 2024-2025.

democrática que pretenden erigir con esta reforma judicial. La cual no sólo podría fracturar aún más la estabilidad de las instituciones de impartición de justicia de nuestro país, sino de aquellas que resguardan la democracia y el principio republicano que encuadran nuestra sociedad.

Capítulo 5

La carrera judicial después de la reforma judicial Obrador-Sheinbaum

Andrea Pozas Loyo¹ y Julio Ríos Figueroa²

La carrera judicial regula el ingreso, el ascenso, la evaluación, la permanencia y la separación de las y los servidores públicos que laboran en el Poder Judicial de la Federación (PJF) por medio de mecanismos institucionalizados, como los exámenes para ingreso y ascenso.

Este servicio civil surgió en México con la reforma de 1994 y fue reforzado con la reforma de 2021. Su objetivo fue garantizar que las personas juzgadoras pertenecientes al PJF adquirieran el conocimiento necesario para realizar su tarea dotándolas de una expectativa de estabilidad y crecimiento laboral a partir de la acumulación de experiencia, conocimientos y la profesionalización de su desempeño.

En treinta años de funcionamiento, desde su creación hasta la reforma de 2024, la carrera judicial logró constituir una identidad organizacional que robusteció la autonomía y personalidad colectiva del PJF promoviendo su independencia y neutralidad vis-á-vis los poderes electos, para que pudiera así consolidarse como una rama eficaz en el sistema de frenos y contrapesos.

¹ Profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

² Profesor e investigador del Departamento de Derecho del ITAM.

La reforma de 2024 transforma profundamente la carrera judicial, la trunca de manera radical, y genera un modelo dual que bifurca la lógica que rige la profesión judicial. Tras la reforma, las personas que integren el PJF ingresarán, ascenderán, serán evaluadas, y permanecerán o se separarán de sus puestos bajo dos lógicas distintas.

Por un lado, los primeros tres escalafones de la jerarquía jurisdiccional —las y los oficiales, actuarios y secretarios— estarán regidos por la lógica profesionalizante de la carrera judicial. Por el otro, los últimos dos escalafones, las y los jueces de distrito y los magistrados de circuito, estarán sujetos a la lógica electoral (los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal de Disciplina también serán electos, pero no forman parte de la carrera judicial).

En este texto explicamos el impacto que la reforma de 2024 tiene sobre la carrera judicial y discutimos sus posibles efectos tanto dentro como fuera del PJF. En la primera parte, presentamos de forma concisa la carrera judicial en México previa a la reforma de 2024, algunos datos relevantes de su desempeño durante los treinta años que rigió la vida profesional del personal judicial. En la segunda parte, presentamos las principales características de la reforma de 2024 y los cambios que directamente impactan a la carrera judicial. Finalmente, discutimos las posibles consecuencias de estos cambios con base en los incentivos que establece la reforma y algunos datos de los efectos inmediatos que ya se han podido observar.

I. LA CARRERA JUDICIAL 1994 - 2024

La carrera judicial en México se estableció en la reforma de 1994 y se expandió en la reforma de 2021. Antes de 1994 había en México una carrera judicial informal en la que la selección de jueces y magistrados la hacían los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La falta de regulación de los mecanismos de selección, evaluación, y disciplina de personas juzgadoras generó muchos problemas sobre todo a partir del crecimiento del PJF en la segunda mitad de 1970.³ La reforma de 1994 buscó

³ Pozas Loyo, Andrea y Julio Ríos Figueroa. 2018. "Anatomy of an informal institution: The

corregir estos problemas y proyectar al PJF hacia un mejor funcionamiento en el régimen democrático en ciernes.

La carrera judicial instauró la selección de juzgadores por medio de exámenes de capacidades y competencias. También un sistema de evaluación, ascensos y medidas disciplinarias en manos del Consejo de la Judicatura Federal (CJF). A partir de la reforma de 2021 la carrera judicial se expandió e incluye cinco cargos: oficial judicial, actuario, secretario, juez y magistrado. Es decir, desde los y las funcionarias de apoyo en la función jurisdiccional (oficiales y notarios) hasta los y las funcionarias que estudian los problemas legales para presentar proyectos de resolución (secretarios) y, por supuesto, los y las juzgadoras que son quienes son finalmente responsables de las decisiones finales y las sentencias.

Al 31 de mayo de 2024, de acuerdo con datos del CJF, había un total de 17,402 personas que eran parte de la carrera judicial (60 % oficiales judiciales; 9 % actuarios; 12 % secretarios de juzgado; 12 % secretarios de tribunal; 2 % jueces; 3 % magistrados).⁴ Como su nombre lo indica, la carrera judicial era un proceso de reclutamiento y aprendizaje mediante la acumulación de experiencia y la profesionalización de los y las integrantes del PJF. En ese proceso, para dar una idea, llegar a ser juez o magistrado tomaba un promedio de 16 años y 19 años 8 meses, respectivamente. Antes de llegar a juez o magistrado se comenzaba como oficial judicial (un promedio de 3 años y 4 meses en el cargo), después actuario (un promedio de 1 año y medio), después secretario (un promedio de 11 años y 4 meses). Los y las juezas duraban en su cargo en promedio 6 años y los y las magistradas 12 años y 4 meses.

Durante el ejercicio de sus funciones, en los distintos niveles de la carrera judicial, las personas adquieren experiencia y también formación. Con base en los mismos datos, al 31 de mayo de 2024, sabemos que entre los y las juezas (750), 15 % tenían sólo licenciatura, 13 % al menos una especialidad, 53 % maestría y 18 % doctorado. Entre los y las magistradas (885), 15 % sólo tenían licenciatura, 10 % al menos una especialidad, 47 % maestría, y 26 % doctorado. El 94 % de la capacitación se daba a través de la Escuela Federal

'Gentlemen's Pact' and judicial selection in Mexico, 1917-1994". *International Political Science Review*, vol. 39, no. 5, pp. 647-661.

⁴ Agradecemos a la maestra Jacqueline Martínez Uriarte del CJF los datos proporcionados.

de Formación Judicial o de instituciones públicas nacionales. En suma, en los treinta años de vigencia de la carrera judicial hasta la reforma de 2024, el Estado mexicano invirtió una cantidad importante de recursos tanto materiales como humanos en el fortalecimiento del PJF.

Por supuesto, en este periodo el funcionamiento de la carrera judicial no estuvo exento de fallas y cuentas pendientes. Hubo un proceso de prueba y error en la generación y aplicación de los exámenes de conocimientos y aptitudes que generó inestabilidad en las expectativas de las y los funcionarios, e incluso hubo escándalos de corrupción en algunas convocatorias. Otro tema delicado es el relativamente alto número de familiares laborando en el PJF e incluso casos claros de nepotismo.

El déficit en la inclusión de mujeres conforme se avanzaba en la carrera y jerarquía judiciales era también un notorio pendiente del funcionamiento organizacional. Con mayor o menor celeridad y eficacia, gracias a los esfuerzos de sectores dentro del PJF y la crítica y colaboración de actores políticos y sociales, parte importante de los temas pendientes en la carrera judicial se habían ido atendiendo.

En este sentido, a pesar de contener algunos puntos polémicos, la reforma de 2021 constituyó un importante avance para la carrera judicial en aspectos como el combate al nepotismo y la paridad de género.⁵ La reforma de 2024, sin embargo, ataca los fundamentos y distorsiona el sentido de la carrera judicial de modo que se pierde mucho de lo que se había avanzado.

II. LA CARRERA JUDICIAL EN LA REFORMA OBRADOR-SHEINBAUM

La reforma de 2024 transforma profundamente la carrera judicial ya que bifurca la naturaleza y la lógica de los mecanismos de ingreso, ascenso, evaluación, permanencia y separación de las personas que laboran en el PJF.

Esta reforma introduce dos modelos distintos e inconsistentes en la profesión judicial: los primeros tres escalafones de la jerarquía organizacional —las y los oficiales, actuarios y secretarios— estarán regidos por la lógica

⁵ Negrete, Michael. 2022. *El precedente judicial en la Jurisprudencia de la SCJN*, México: IIJ-UNAM. Ríos Figueroa, Julio. 2019. *El buen juez por su casa empieza*. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.

profesionalizante de la carrera judicial, mientras que los últimos dos escalafones —los y las juezas y los y las magistradas— estarán sujetos a la lógica electoral. Asimismo, la reforma crea un Tribunal de Disciplina para sustituir la labor que realizaba el CJF, cuyos integrantes serán también electos. Este órgano tendrá la capacidad de sancionar y remover a personas juzgadoras y no habrá una instancia externa frente a la cual se puedan apelar sus decisiones.

Para poder discutir los posibles efectos de esta reforma a continuación delineamos de forma extremadamente sucinta algunas de sus principales características. En 2025 y 2027 se llevarán a cabo elecciones para todos los puestos de jueces y magistrados federales (cerca de dos mil cargos). La ciudadanía elegirá entre aquellos candidatos seleccionados por los comités de evaluación designados de forma unilateral por la presidencia de la República, el Congreso de la Unión, y la Suprema Corte. Las personas juzgadoras que hasta septiembre de 2024 ocupaban dichos puestos deberán separarse de sus funciones (la mitad en 2025 y la otra mitad en 2027) y podrán inscribirse para participar en las elecciones.

Los requisitos para personas aspirantes a jueces y magistrados son mínimos: tener licenciatura en derecho con un promedio general de 8 sobre 10, y de 9 sobre 10 en las materias vinculadas al puesto, tener cinco años de ejercicio en alguna actividad jurídica, presentar un ensayo de tres páginas sobre los motivos de su postulación, y entregar cinco cartas de referencia de personas vecinas o que conozcan a la o el aspirante y respalden su idoneidad para desempeñar el cargo.

La Presidencia, el Poder Legislativo y la Suprema Corte postularán hasta dos personas para cada cargo de magistrados y jueces, por lo que habrá hasta seis aspirantes a cada puesto. Para las campañas electorales de todos los cargos de elección dentro del PJF estará prohibido el financiamiento público o privado, así como la contratación de espacios en radio y televisión o de cualquier otro medio de comunicación. Los partidos políticos, así como los y las servidoras públicas no podrán realizar proselitismo ni posicionarse a favor o contra de candidatura alguna.

Los y las juezas y magistradas electas durarán en su puesto nueve años y podrán ser reelectos de forma consecutiva cada vez que concluya su periodo. Las personas juzgadoras no podrán ser readscritas fuera del circuito judicial

en el que hayan sido electas, salvo por causa excepcional según lo determine el Tribunal de Disciplina Judicial.

El Tribunal de Disciplina será integrado por cinco personas que obtengan el mayor número de votos entre las y los candidatos a este tribunal. Los comités de evaluación de la Presidencia, el Congreso y de la Suprema Corte integrarán un listado de las diez personas mejor evaluadas para cada vacante en el Tribunal de Disciplina Judicial, y para ajustar el número de postulaciones se depurarán el listado por medio de insaculación.

Cualquier persona o autoridad podrá denunciar ante el Tribunal de Disciplina Judicial hechos que pudieran ser objeto de responsabilidad administrativa o penal cometidos por servidores públicos del PJF, para que se investigue y, en su caso, sancione la conducta denunciada. Las decisiones del Tribunal de Disciplina serán definitivas e inatacables. Este tribunal podrá ordenar el inicio de investigaciones, atraer procedimientos relacionados con faltas graves, ordenar medidas cautelares y de apremio y sancionar a las y los juzgadores que considere incurran en “actos u omisiones contrarias a la ley, a la administración de justicia o a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además de los asuntos que la ley determine”.⁶

III. IMPACTO Y ESCENARIOS

La reforma judicial de 2024 altera profundamente la carrera judicial. La bifurcación de lógicas, una profesionalizante y otra electoral, modifica los incentivos de las personas que ingresan al poder judicial. Las características personales y relacionales que llevan al éxito en una campaña electoral son muy diferentes a aquellas que se requieren para salir adelante en una evaluación institucionalizada de competencias y capacidades. Más aún cuando los requisitos para competir en la elección judicial no incluyen tener experiencia en la labor jurisdiccional, lo que hace posible, por ejemplo, ganar una elección sin tener experiencia sustantiva en la elaboración de proyectos de sentencia ni conocimiento de la jurisprudencia que constituían el corazón de las evaluaciones del CJF. En la reforma de 2024 pierde sentido el esfuerzo

⁶ Artículo 100, párrafo cuarto, de la Constitución.

de profesionalización y capacitación jurídicas en los puestos inferiores de la carrera, que eran escalones necesarios para adquirir el conocimiento requerido para ascender.

Esta reforma también promueve que los jueces y magistrados electos se acerquen a los partidos políticos y, en general, a los actores sociales o económicos poderosos que puedan ayudarles a ganar votos en la competencia electoral.

Por un lado, para ser candidato en la elección judicial es necesario pasar el filtro de los comités de selección de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esos comités de selección, sobre todo los de los órganos electos, tienen un fuerte componente partidista tanto en su conformación como en sus intereses. Por otro lado, la posibilidad de reelección motivará a las y los juzgadores a buscar el favor de los partidos y actores con poder para movilizar votantes. Ello será necesario para ganar la elección porque, como hemos visto, no tendrán otros medios de darse a conocer y carecerán de financiamiento público o privado. Más aún el que la elección judicial sea un cargo específico en un territorio determinado promueve incentivos para que las personas candidatas busquen apoyo de los actores influyentes en ese territorio, lo cual incluye no sólo a los partidos políticos sino también a los gobiernos locales y los actores económicos y sociales relevantes en el lugar. Aquí vale la pena hacer notar que el crimen organizado es un actor muy poderoso en parte importante del país que podría volverse determinante en las elecciones judiciales como ya lo es en otras elecciones locales.

Finalmente, el Tribunal de Disciplina Judicial, que revisará y evaluará el desempeño tanto administrativo como sustantivo de los juzgadores, también se compondrá de magistrados electos popularmente por un periodo de seis años sin reelección lo que producirá convergencia de criterios y prioridades entre ellos y el partido en el gobierno. Así la reforma judicial da fuertes incentivos a las y los juzgadores para buscar el acercamiento con actores políticos y económicos con poder de movilización para poder ganar las elecciones y mantenerse en el puesto.

La discontinuidad en la carrera judicial rompe con la idea de ascenso por conocimientos y capacidades a los puestos de juez y magistrado. Ante esta situación, la competencia electoral judicial se vuelve atractiva para personas

militantes o convencidas ideológicamente del proyecto del gobierno en turno. Los puestos en el PJF se vuelven atractivos también para personas abogadas a quienes el salario y las condiciones en comparación con su situación actual les parezca una mejora, y no les importe trabajar en cortes partidizadas sujetas al Tribunal de Disciplina Judicial.

Ahora bien, desafortunadamente en México la educación y la profesión jurídica están muy poco reguladas con la consecuencia de que existe una enorme variación en la formación y conocimientos de las personas abogadas. Un dato: hay más de dos mil escuelas de derecho (en comparación con aproximadamente doscientas cincuenta en Estados Unidos y ochenta en Alemania). Muchas de estas escuelas dan un título de abogado en dos años sin filtros académicos sólidos. Y, una vez titulados, las y los abogados no hacen un examen nacional para demostrar conocimientos mínimos. Tampoco es obligatoria la pertenencia a un colegio o barra de abogados que garantice un mínimo de profesionalismo o de garantías contra malas prácticas profesionales. Por lo tanto, es probable que a muchos de los puestos de juez y magistrado no lleguen las mejores abogadas y los mejores abogados con vocación de juzgadores, sino personas que además de cumplir con los requisitos formales, cuentan sobre todo con el apoyo condicionado de poderosos actores políticos o económicos.

El sistema jurídico mexicano es una maquinaria longeva y compleja a la que se va a privar del maquinista. En las materias que operan oralmente, como la penal o la laboral, los secretarios (suponiendo que son quienes conocerán el funcionamiento del sistema) no podrán suplir la dirección del juez en las audiencias. Asimismo, en las materias especializadas, como la de competencia económica o telecomunicaciones, podrá ganar la elección una persona con muy poco conocimiento de tan complejos temas.

La reforma Obrador-Sheinbaum conlleva a su vez mayores riesgos de corrupción judicial y de seguridad de las personas juzgadoras. La discontinuidad de la carrera judicial y la elección popular harán de las personas juzgadoras figuras públicas en la localidad donde compitan y las hará vulnerables a presiones de actores políticos, económicos y criminales. Esta vulnerabilidad, aunada a la posible permanencia de los jueces en una localidad por medio de la reelección y la necesidad de apoyo para movilizar el voto, promoverá la cercanía con litigantes recurrentes y actores poderosos. Así, es probable que

se multipliquen los conflictos de interés, y que la neutralidad, imparcialidad e independencia judiciales sean mermadas.

En términos más generales, y pensando en la naturaleza y el funcionamiento del sistema político, es crucial entender que lo que distingue al poder judicial de otras organizaciones/estructuras burocráticas es su conocimiento especializado de las leyes. Este conocimiento permite la resolución de conflictos de manera consistente y coherente, es decir, resolviendo casos similares con criterios similares y justificando las resoluciones que se salen de la norma a partir de principios y criterios preexistentes. La carrera judicial es un mecanismo para que las personas juzgadoras adquieran, atesoren, y transmitan ese conocimiento de las leyes y las decisiones precedentes (la jurisprudencia).

Las personas juzgadoras se sienten parte de una rama del gobierno que tiene un conocimiento y una función especializadas, lo cual construye una identidad colectiva que dota de sentido a la autonomía institucional. Este conocimiento de las leyes como fundamento de un poder judicial distinto a los otros poderes y, por tanto, capaz de co-participar en el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos es reconocido por autores clásicos como Edward Coke, Montesquieu y Alexander Hamilton.⁷

El conocimiento de las leyes acumulado en los funcionarios judiciales y las personas juzgadoras en México seguramente se va a deteriorar a partir de la reforma de 2024. La destitución de la totalidad de los jueces y magistrados y su reemplazo por personas electas le resta relevancia al conocimiento y experiencia jurídicas. Para dar una idea de la pérdida de capital humano que esta reforma implica: de las 771 plazas para jueces y 927 plazas de magistrados —de las cuales un número importante se encontraban ya vacantes— 333 jueces y juezas y 487 magistrados y magistradas declinaron participar en la elección, y un número importante, pero aún no conocido, se jubilaron o pidieron su retiro anticipado.

Por último, esta radical reforma también le resta autoridad a la ley y a la jurisprudencia como instrumentos para la resolución coherente y consistente

⁷ Coke, Edward. 2003 [1644]. *The Selected Writings and Speeches of Sir Edward Coke*. Indiana: Liberty Fund, El caso Bonham. Montesquieu. 2024 [1748]. *Del Espíritu de las Leyes*. México: Porrúa, Libro XI. Hamilton, Alexander, John Jay, y James Madison. 2001 [1788]. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, no. 78.

de conflictos. La llegada de personas sin experiencia ni espíritu de cuerpo puede vaciar de conocimiento acumulado al poder judicial y atenta contra su identidad colectiva y su autonomía. En esa misma medida, se debilita la separación de poderes y la posibilidad de que el poder judicial juegue un papel relevante en el sistema de frenos y contrapesos. La tormenta judicial apenas se avecina.

Capítulo 6

La otra cara de la reforma: la nueva disciplina y la misma administración del Poder Judicial de la Federación

Alfonso Oñate Laborde¹

Este análisis se centra en una comparación entre la situación que dio origen al Consejo de la Judicatura Federal en 1995 y la que priva antes de su inminente reemplazo por dos nuevos órganos: el Tribunal de Disciplina Judicial y el Órgano de Administración Judicial.

En los últimos treinta años las cuatro reformas detonadas por modificaciones al texto constitucional en 1995, 1999, 2021 y la de 2024 que se encuentra en curso sugerirían formar parte de un proceso compuesto por análisis, revisión y corrección de deficiencias detectadas en la reforma anterior. Nada más lejano a la realidad. Cada una de ellas se ha visto acompañada de una profusa difusión que pone el énfasis en su carácter fundacional y se le adereza con el adjetivo de histórica.

Llama la atención que estas reformas judiciales de las tres décadas más recientes han mencionado invariablemente como uno de sus objetivos el acercar la justicia a la gente y el atender la seria insatisfacción de la población

¹ Ex consejero fundador del Consejo de la Judicatura Federal.

con la administración de justicia. Una vez más no se alcanzará este noble propósito. Se ha cometido el mismo error de iniciar la reforma judicial en la cúspide del sistema en lugar de hacerlo en los subsistemas de la justicia del fuero común que además de ser a los que primeramente acude la población a plantear los asuntos de que se duele, es la que acusa mayores rezagos cuando se le compara con la justicia federal.

No menos importante resulta el hecho de pasar por alto que el sistema de justicia a nivel nacional comprende, además de las instituciones jurisdiccionales, a los sistemas de seguridad y procuración de justicia. Estos son no sólo los que tienen mayor visibilidad y los cuales manifiestan cotidianamente mayores y más urgentes problemas que atender, sino los que infieren mayores dolores y afrentas a la población, al tiempo que ponen en jaque al Estado de derecho.

El lanzamiento de las reformas judiciales contrasta con el de su reemplazo o modificación pues, en vez de darse a conocer un diagnóstico o estudio que muestre insuficiencias y proponga modificaciones, se recurre de nuevo a objetivos similares o los del lanzamiento de la reforma previa con cambios que no se aprecia cómo podrán conseguirla.

Ejemplo de ello es la escisión del Consejo de la Judicatura Federal en dos órganos independientes que no ha sido uno de los aspectos que mayor atención ha merecido por parte de los análisis surgidos a partir del anuncio de la reforma judicial durante el último año.

Esto llama la atención por varios motivos. En primer lugar, la vasta difusión de la reforma en curso se ha concentrado en el hecho de que por primera vez en la historia judicial mexicana será el voto ciudadano, directo y secreto, el que llevará a las personas juzgadoras a dirimir controversias; y, con ello, les brindará lo que se supone una nueva legitimidad a su investidura.

Sin embargo, hasta ahora se ha escabullido del escrutinio público el hecho de que los únicos integrantes de primer nivel del nuevo Poder Judicial que escapen a esta renovada legitimidad serán los integrantes del órgano de administración judicial. Esta singularidad no parece resultado de un simple descuido puesto que la reforma constitucional de 15 de septiembre de 2024 sí comprendió modificaciones tales como la disminución del número de integrantes, así como la adecuación de la duración del encargo, así mismo el

ajuste al nombramiento de sólo un miembro del órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación por parte del Senado de la República, en lugar de los dos consejeros que hasta ahora le han correspondido nombrar.

Este es sólo uno de los casos en los que resulta difícil dilucidar qué se intenta corregir o cuál es el propósito de efectuar algunos de estos cambios. La exposición de motivos, los dictámenes de comisiones legislativas y las escasas deliberaciones parlamentarias no logran alumbrar las zonas sombrías para apreciar el objetivo específico de ciertos cambios. En el caso de los cambios en el diseño institucional, y sobre todo antes de poder verlo en funcionamiento, resulta particularmente complicado el predecir o vislumbrar si los inminentes cambios habrán de ser avances o regresiones.

Mientras, en el caso de la reforma de 1995 se señaló explícitamente la necesidad de atender la creciente agenda administrativa de un Poder Judicial de la Federación en constante crecimiento para así propiciar una más pronta atención de la litigiosidad de la población. Así también en la arena política se advertía el inicio del fin del partido político hegemónico. La naciente pluralidad requería de métodos menos informales y más predecibles para resolver las distintas controversias y diferencias entre autoridades de los diversos órdenes de gobierno, pues ya no podían dilucidarse dentro del ámbito partidista. El dirimir estas disputas precisaba de un órgano ajeno al medio político, situado por encima de las partes en pugna y con autoridad para hacer a un lado los criterios y razones políticas que hasta ese momento había permitido solucionarlos.

En este contexto de transición democrática se ideó la creación de un órgano que pudiera devenir en un tribunal constitucional. Se optó porque la Suprema Corte se hiciera cargo de estas nuevas funciones y se abocara a resolver las controversias y acciones de inconstitucionalidad, pero sin abandonar aquellas responsabilidades que le correspondían como última instancia de revisión de legalidad de las resoluciones de tribunales.

Este reajuste exigió que una institución distinta y ajena a la Suprema Corte, dentro del diseño institucional previsto en la reforma de 1995, se ocupara de lidiar con la creciente agenda administrativa de un poder judicial que pudiera hacer frente al agobiante rezago judicial, convertido en el flagelo del poder judicial durante todo el siglo XX.

El diseño trazado para encarar estas dos exigencias —la jurisdiccional y la administrativa— fue crear un ente encargado exclusivamente del gobierno, la administración y la disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte y así acentuar su distancia respecto a esta última. Durante las deliberaciones legislativas se introdujo un elemento no previsto en la iniciativa, y que más adelante sería fuente de fricciones entre dos instituciones que ya en otras partes del mundo sostenían frecuentes pugnas: el órgano diseñado para concentrarse exclusivamente en labores jurisdiccionales se vio cada día más inclinado a inmiscuirse en asuntos administrativos y, por su parte, el órgano administrativo se vio precisado a distraer sus esfuerzos en pugnas internas en vez de dedicarse a una planeación de mediano y largo plazo que pudiese al menos esbozar el poder judicial federal para el siglo entonces venidero.

Estos desencuentros imprevistos en la reforma original se resolvieron con la del 1999, que volvió a meter de lleno a la Corte en asuntos no jurisdiccionales que iban desde nombramientos de integrantes del Consejo de la Judicatura Federal hasta la revisión de los acuerdos generales dictados por éste.

El renglón administrativo del presidente de la Corte de nueva cuenta engrosó y en algunos casos tendió a la centralización. Esta tendencia se acentuó con la reforma constitucional de 2020 que privilegiaba la centralización de las decisiones con el consiguiente detrimento de la autonomía de las personas juzgadas.

Ahora bien, conviene señalar que la reforma del 2024 muestra buen juicio al diferenciar las presidencias de la Suprema Corte frente las del Órgano de Administración Judicial y del Tribunal de Disciplina judicial. Sin embargo, como se expondrá, se advierte cierta tendencia a lo que pudiera llamarse la balcanización del Poder Judicial de la Federación, que entraña serios riesgos para la independencia judicial al volverlo vulnerable no solamente ante los otros dos poderes sino ante grupos o factores de poder ajenos a las instituciones estatales.

Una vez dicho lo anterior no queda clara la solución adoptada pues en vez de robustecer a un único órgano de administración, máxime al corresponderle ahora la administración de la totalidad de los órganos del poder judicial —incluida la Suprema Corte— se le priva de la función disciplinaria mediante

la creación de un tribunal que se haga cargo tanto de la disciplina como de la vigilancia.

Similar dificultad surge al tratar de encontrar la razón por la cual el número de integrantes del órgano de administración —ahora encargado de la totalidad del Poder Judicial de la Federación— se redujo justo cuando sus responsabilidades aumentaron. Y no sólo se trata de un aumento en las responsabilidades, sino de retos particularmente complejos. La administración tanto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como de la Suprema Corte de Justicia traerá consigo dificultades de no fácil solución, pues implicará, entre otras tareas, dismantelar las estructuras administrativas de ambas instituciones. Todo esto deberá hacerse en un contexto de tiempo limitado, con escasos meses disponibles para diseñar nuevas estructuras administrativas para un poder judicial federal unificado y para elaborar un presupuesto consolidado. A ello se suman las probables exigencias y demandas de los dos órganos jurisdiccionales en materias disciplinaria y electoral, así como del tribunal constitucional.

Dicho lo anterior, este diseño aparentemente inopinado pudiera convertirse en una ventaja puesto que resulta menos complicado, sobre todo de inicio, construir consensos y cohesión en órganos colegiados más pequeños. Respecto a este necesario entendimiento entre las personas integrantes del órgano de administración judicial parece una muy mala idea el que ellas y ellos rindan protesta ante quien los nombró: el Pleno de la Suprema Corte, el Pleno del Senado y la persona titular del Ejecutivo federal. Este acto, que puede ser visto como protocolario o nimio, contribuye en muy poco a dotar a quienes integrarán el órgano administrativo de uno de los tres poderes del Estado con una imagen de autonomía que resultaría de gran utilidad para desempeñar su responsabilidad.

Entre los innegables escollos que habrá de sortear el órgano recién creado se encuentra también el que el nombramiento de quien presidirá el órgano administrativo resulte de una insaculación. Estos mecanismos a primera vista parecen asépticos, sin embargo las experiencias cuando surgió el Consejo de la Judicatura Federal y se nombró por esta vía hasta en dos ocasiones a los primeros consejeros del poder judicial mostraron que esa forma de selección solamente funciona cuando todas las personas insaculadas cumplen con el

mismo perfil y resultan equiparables. Hace treinta años, el entonces naciente consejo tuvo en un mismo año dos integraciones distintas y prácticamente perdió su primer año de vida por ese desafortunado método de selección.

Sin duda resulta un acierto el que la ley contemple que los integrantes del órgano de administración judicial puedan tener estudios, formación, experiencia y habilidades distintas a las de una persona que egresa de la carrera de derecho, indiscutiblemente el seleccionar este tipo de personas habrá de ser de gran ayuda para mejorar la administración del Poder Judicial Federal. Por ello, resulta inexplicable el que para las personas que se desempeñen como secretarías y secretarios ejecutivos deben tener un título profesional de licenciado en derecho.

Ante la carga de trabajo que habrá de enfrentar el naciente órgano administrativo —incluyendo el marco regulatorio que requerirá el nuevo poder judicial, así como las estrategias y protocolos para reclutar, contratar, y capacitar a los nuevos servidores públicos— es indispensable que eviten la tentación, ante un medio laboral con el cual no estarán familiarizados, de caer en prácticas administrativas de microgestión.

Los desafíos para encarar en la arena administrativa exigen de las personas que integren el nuevo órgano concentrarse en el diseño de políticas públicas a mediano plazo que permitan establecer un mapa de ruta que logre proveer a la totalidad de los órganos jurisdiccionales federales de instalaciones, insumos y recursos adecuados. Al mismo tiempo es indispensable que las personas juzgadoras puedan dedicarse de manera exclusiva a la función jurisdiccional con la cual muchas no son avezadas y precisarán de parte de la escuela nacional de formación judicial instrucción intensiva e inmediata.

Uno de los factores críticos de éxito del poder judicial lo constituye el de una adecuada coordinación entre los dos órganos, que hasta antes de esta última reforma eran parte del mismo Consejo de la Judicatura. Uno de los cuales tiene por vocación la evaluación del desempeño judicial, mientras el otro está a cargo de la carrera judicial, la supervisión de los órganos auxiliares, así como de los aspectos administrativos del Poder Judicial de la Federación en su conjunto, incluyendo la antes excluida Suprema Corte de Justicia.

En el párrafo anterior se apunta que uno de los órganos debiera tener por vocación el ponderar el desempeño judicial, esto debido a que en caso contrario

difícilmente se pueden realizar investigaciones serias y enjuiciamientos apropiados de las conductas de los servidores públicos en funciones jurisdiccionales. Pareciera partirse de la premisa de que bastará con la recepción de denuncias para, a partir de ellas, realizar una investigación que concluya con el establecimiento de la responsabilidad o no de las personas señaladas.

La realidad, sin embargo, que habrá de encontrar el flamante Tribunal de Disciplina Judicial es otra. A lo largo de treinta años se ha observado que muchos abogados acuden a formular quejas administrativas con señalamientos en contra de servidores públicos de juzgados y tribunales meramente como una estrategia para poder cobrar más a sus clientes. O en otras palabras, al hacer creer al cliente que se trata de un procedimiento de impugnación sin explicar que inclusive si resulta fundada la denuncia esto no le ayudará al cliente a obtener una sentencia favorable.

Debe tenerse presente que hoy en día casi la mitad de los órganos jurisdiccionales federales tienen una estructura colegiada que exige para la ponderación del desempeño el conocer cómo es que se da la actuación de tres equipos de trabajo que convergen en una acción colectiva en la cual resulta complicado, por decir lo menos, el determinar por ejemplo a quien de los servidores públicos del tribunal se puede atribuir una dilación. Este último aspecto es verdaderamente crucial luego de las recientes reformas constitucionales en materia de demora en la resolución definitiva de casos penales y fiscales que exigen un escrutinio bastante más riguroso y detallado que el verificar si se ha cumplido o no una fecha. Igualmente, complicado resulta el establecer, de ser el caso a un servidor público como responsable de la demora. La única manera de descubrir prácticas indebidas o incluso ilícitas en las diversas etapas de los procedimientos judiciales es mediante un esmerado análisis del desempeño de los órganos jurisdiccionales y no como erróneamente se piensa enfocándose en las personas que laboran en ellos, actitud que muchas veces supone una presunción de incorrección.

Al analizar una demora en un órgano jurisdiccional de última instancia no puede asumirse que corresponde atribuir la resolución fuera de plazo al juzgador de última instancia. Asumir una actitud de esta naturaleza produciría el resultado no deseado de que el tribunal de última instancia intimidado ante el señalamiento de haber excedido el plazo saque la resolución

sin el estudio y la deliberación que se supone y exige de un tribunal de última instancia.

La reforma judicial de 2024 ubica al órgano de evaluación del desempeño judicial en la estructura del Tribunal de Disciplina Judicial. Esta adscripción parece riesgosa, pues fácilmente puede la evaluación del desempeño devenir en prácticas inquisitoriales al estar sesgadas hacia establecer desviaciones, incorrecciones o ilicitudes.

El órgano de evaluación del desempeño, previsto como parte del Tribunal de Disciplina Judicial, parece estar concebido bajo el modelo de lo que ha sido la visitaduría y su grupo de visitadores realizando ya sea visitas ordinarias o extraordinarias. Hoy en día, las visitas ordinarias no hace falta realizarlas a partir de los datos contenidos en el sistema integral de seguimiento de expedientes, se pueden consultar los aspectos que interese considerar y a partir de los hallazgos solicitar información adicional pormenorizada.

Solamente así logrará el naciente tribunal quitarse la imagen de un ente inquisidor en busca de personas a quienes aplicar sanciones para cumplir una cuota. Adicionalmente, las visitas resultan verdaderos actos de molestia para los órganos jurisdiccionales que prácticamente deben suspender actividades durante una visita.

Más grave aún resulta el que las acciones del Tribunal de Disciplina sean vistas como advertencias que pueden materializarse en cualquier momento. Esto atentaría seriamente contra la independencia del poder judicial y la autonomía de los juzgadores al exponer a estos últimos a presiones ante eventuales injerencias que pudieran ser aprovechadas por poderes fácticos, así como prohiar prácticas que eran comunes en épocas que ya se vivieron con presencia de un partido hegemónico.

Al revisar los logros y las deudas del Consejo de la Judicatura Federal; sin duda, dentro de los primeros, vale destacar el establecimiento de la carrera judicial y, entre los segundos, el no concretar un sistema de servicio civil de carrera.

Para atemperar la tormenta que podría azotar al poder judicial con una nueva disciplina inquisitorial con cuotas a alcanzar, la mejor manera sería aprovechar el mayor logro del Poder Judicial de la Federación: la carrera judicial y que las personas que lleguen de las urnas a desempeñarse como

juzgadoras sin experiencia previa se pongan en manos de quienes han logrado mediante esfuerzo, estudio y aprobación de exámenes rigurosos llegar a la antesala de la titularidad de los órganos jurisdiccionales y entender que el mandato de las urnas que se les ha conferido es para prepararse con ahínco para, una vez interiorizado con su nueva responsabilidad, que la puedan afrontar al lado del equipo que han encontrado en su juzgado o su tribunal.

Aquellas personas que sean nombradas integrantes del órgano de administración judicial bien harán en abocarse de inmediato a crear un servicio civil de carrera que continúe como asignatura pendiente después de treinta años al tiempo que mantengan sus objetivos en el horizonte del mediano plazo para poder diseñar políticas públicas que permitan desarrollar un nuevo poder judicial, en su conjunto, ahora que se ha abierto la oportunidad de contar con una administración única y unificada. Su primera responsabilidad es la de coordinar el funcionamiento entre los órganos del poder judicial.

Capítulo 7

La sustitución de los jueces electos: ¿el pueblo decide?

Sergio López Ayllón¹

La sustitución de un juez electo plantea un problema peculiar. Su legitimidad se fundamenta en el principio de representación popular, cuyo mandato se otorga a una persona específica a través del voto directo. Sin embargo, la personalización del cargo que implica la elección popular plantea la interrogante de si la legitimidad electoral de un juez electo es transferible a un sustituto en caso de ausencia temporal o definitiva.

Surge así una tensión entre la necesaria continuidad de la administración de justicia y la preservación del principio de elección popular. Y de ahí que, en un sistema como el establecido por la reforma Obrador-Sheinbaum, cabe plantear algunas preguntas como las siguientes: ¿Qué principios siguió la sustitución de jueces? ¿Cuáles son los valores que ponderó? ¿Y cómo resolvió los dilemas que inevitablemente se presentan?

La experiencia de algunos países, por ejemplo Argentina, ha mostrado que la forma en que se gestionan las sustituciones judiciales puede afectar la independencia judicial y la confianza pública en el sistema. En este contexto, el presente análisis examina las reglas de sustitución de jueces establecidas

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID 0000-0003-1204-4898

en la reforma judicial mexicana e identifica sus posibles implicaciones para la legitimidad democrática y la estabilidad del sistema judicial.

I. SUBROGACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE JUECES

Un juez subrogado es una persona que asume temporalmente las funciones de un juez titular cuando éste se encuentra ausente por razones como licencias, vacaciones, enfermedad u otros motivos previstos en la ley.

La designación de un juez subrogado está generalmente regulado por normas procesales y administrativas. Así, un juez subrogado puede ser un juez de menor jerarquía, un juez suplente o un funcionario de carrera judicial a quien se le habilita para ejercer temporalmente las funciones del juez titular.

El juez subrogado actúa por un periodo limitado de tiempo, mientras persista la causa de ausencia permitida del juez titular o bien el impedimento para intervenir en el caso. Cuenta con la misma competencia que el juez titular y, en ese sentido, también debe cumplir con los mismos estándares de independencia e imparcialidad; por último, respecto a su designación sigue procedimientos específicos establecidos por las leyes o normas internas del poder judicial de que se trate.

La sustitución de jueces ocurre cuando el juez titular no puede continuar desempeñando el cargo de manera permanente, tanto por razones personales (renuncia, muerte, jubilación, enfermedad grave) como institucionales (remoción o inhabilitación). En los países donde existe un Consejo de la Judicatura u órgano equivalente, generalmente le corresponde a ese órgano la facultad de designar a los jueces subrogados o sustitutos.

La subrogación o sustitución tiene como funciones principales dar continuidad a los juicios en curso, asegurar a las partes una resolución expedita a sus asuntos y garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces. Por eso, en algunos países, cuando los requisitos, la forma o el órgano de designación de los jueces subrogantes es diferente respecto los jueces titulares, se ha cuestionado seriamente la independencia e imparcialidad de éstos.

Por ejemplo, en Argentina se introdujo un proyecto de ley para que los jueces subrogantes, que eran designados por un procedimiento que excluía la participación del Consejo de la Magistratura, se inhibieran de participar en procesos donde se investigaran a funcionarios públicos por delitos vinculados

al ejercicio de sus funciones o cometidos al amparo de éstas. Uno de los congresistas que impulsaba la ley dijo “por el modo de su designación, no ofrecen las garantías que expresamente procura el artículo 114 de la Constitución Nacional: nunca podrán los jueces subrogantes disipar la sospecha sobre su dependencia del partido gobernante y sus intereses concretos”.²

II. LA SUSTITUCIÓN DE JUECES EN LA REFORMA JUDICIAL MEXICANA

La reforma judicial mexicana de 2024 consiste fundamentalmente en dos medidas, que ya han sido descritas y analizadas en otros capítulos de este libro:

- La remoción de todos los jueces, magistrados y ministros de los 33 poderes judiciales del país (federal y estatales) por nuevos juzgadores electos por votación popular.
- La desaparición de los consejos de la judicatura, que son sustituidos por los órganos de administración judicial y los tribunales de disciplina judicial. Los cuales gozan de amplias facultades para revisar y sancionar la conducta de los jueces.

Ahora bien, la sustitución de un juez electo plantea un balance difícil entre la continuidad de la función judicial y la preservación de la legitimidad democrática. En sentido estricto, la sustitución de un juez electo, en caso de ausencia definitiva, debería realizarse mediante un nuevo proceso electoral para el mismo cargo y circuito judicial. Esta opción, si bien garantiza la renovación del mandato popular, puede resultar compleja y costosa en términos de tiempo y recursos. Además, la convocatoria a elecciones extraordinarias podría generar inestabilidad en el sistema judicial, especialmente si las vacantes son numerosas y/o recurrentes.

Una alternativa posible es la elección de jueces suplentes o sustitutos electos genéricamente para cubrir las vacantes temporales o definitivas en uno o varios circuitos judiciales. Esta modalidad ofrece mayor eficiencia y previsibilidad, y permitiría a su vez una transición más sencilla en caso de

² Véase “Óscar Aguad: no a los jueces subrogantes para juzgar a funcionarios públicos”, *Noticias Día x Día*, 21 de diciembre de 2009, <https://noticiasdiaxdia.com.ar/noticias/val/3998/-oscar-aguad-no-a-los-jueces-subrogantes-para-juzgar-a-funcionarios-publicos-.html>.

ausencia de un juez o magistrado titular. Sin embargo, esta reforma judicial, que supone la elección de jueces y magistrados para funciones y circuitos judiciales específicos, no estableció esta posibilidad.

La reforma Obrador-Sheinbaum optó por una vía que claramente privilegia el principio de elección directa. Así, ahora la Constitución establece que cuando una persona juzgadora (ministro, magistrado o juez) estuviera ausente por más de un mes sin licencia, o dicha falta se deba a su defunción, renuncia o cualquier otra causa de separación definitiva, la vacante será ocupada por la persona del mismo género “que haya obtenido el segundo lugar en número de votos en la elección para ese cargo”. Y prosigue el texto constitucional “en caso de declinación o imposibilidad, seguirá en orden de prelación la persona que haya obtenido mayor votación”.³

Esta solución presenta varios problemas, agravados por el principio de interpretación literal y estricta que estableció el artículo décimo primer transitorio del decreto de esta reforma⁴, que limita el desarrollo de normas secundarias que resuelvan los diferentes problemas que se identifican.

En primer lugar, la designación de jueces y magistrados de circuito o tribunales colegiados de apelación por períodos de nueve años y de ministros por doce plantea diversos desafíos. Resulta poco probable que las personas que ocuparon el segundo o tercer lugar en la votación electoral puedan asumir el cargo varios años después, ya que sus circunstancias laborales y personales pueden haber cambiado significativamente. Este desfase temporal puede generar incertidumbre y afectar la continuidad en la designación de los cargos.

³ En este punto vale la pena detenerse para comparar qué sucede en otros poderes. En el caso del titular del poder ejecutivo, la Constitución establece reglas específicas para la sustitución del presidente en caso de falta. El artículo 84 de la Constitución establece que en caso de falta absoluta del presidente dentro de los dos primeros años del mandato, el Congreso debe nombrar por mayoría absoluta de votos a un presidente interino y convocar a elecciones extraordinarias para elegir a un nuevo presidente. Si la falta sucede dentro de los últimos cuatro años del periodo, el Congreso debe nombrar por el mismo procedimiento a un presidente sustituto quien debe concluir el periodo. En el caso de Senadores y Diputados, los artículos 51 y 57 constitucionales establecen que por cada diputado y senador se elegirá un propietario y un suplente, quien reemplazara al propietario en caso de falta temporal o permanente.

⁴ Este artículo dice: “Para la interpretación y aplicación de este Decreto, los órganos del Estado y toda autoridad jurisdiccional deberán atenderse a su literalidad, y no habrá lugar a interpretaciones, análogas o extensivas que pretenden aplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial”.

Un segundo problema radica en el posible impacto negativo del orden de prelación, particularmente cuando se lleva al extremo de seleccionar a las personas que ocuparon los lugares más bajos. Esto podría permitir que personas que hayan obtenido un número muy pequeño de votos asuman el cargo de juez o magistrado. Surge, por tanto, la pregunta de si es conveniente que alguien con un respaldo electoral tan reducido desempeñe una función de tal relevancia y responsabilidad.

El tercer problema se relaciona con la deficiente redacción del texto constitucional. No queda claro si el principio de prelación se aplica exclusivamente a las personas del mismo género o si, por el contrario, esta regla sólo es relevante para la persona que obtuvo el segundo lugar, quedando posteriormente indiferente al género. Este vacío interpretativo puede dar lugar a conflictos legales y administrativos en la aplicación de la norma.

Cuarto, la regla propuesta no contempla qué sucede si todas las personas elegibles declinan el cargo o no se encuentran disponibles. Esta omisión deja un vacío normativo que podría paralizar el proceso de designación, generando incertidumbre en el funcionamiento del sistema judicial.

Otra dificultad: la regla no establece cómo, quién ni cuándo se desencadena el procedimiento de sustitución, ni cómo se procede en esos casos. La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se limitó a reproducir el texto de la Constitución y eludió resolver estas cuestiones, dejando un inquietante silencio normativo.

Adicionalmente, la fórmula planteada por la reforma presenta otros problemas sustantivos. Uno de ellos es que, aunque establece un mecanismo para la sustitución en caso de ausencia definitiva, no aborda la forma en que deben suplir las faltas temporales de jueces o magistrados. Este vacío normativo resulta especialmente problemático, ya que existen diversas situaciones de ausencias temporales o definitivas derivadas tanto del texto constitucional como de la práctica judicial y son las siguientes:

- Licencias temporales de menos de un mes.
- Licencias temporales de un mes y hasta un año.
- Incapacidad por enfermedad mayor a un mes.

- Recusación⁵.
- Suspensión, inhabilitación o destitución por el Tribunal de Disciplina Judicial.

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial resuelve algunas de ellas. En otras se mantuvo estrictamente el texto constitucional sin dar una solución a diversas hipótesis, tanto de carácter sustantivo como procedimental.

III. LAS DIVERSAS MODALIDADES DE LA SUSTITUCIÓN

En este apartado se analizan las diversas hipótesis de ausencia o falta de un juez, magistrado o ministro dentro del poder judicial federal.

La ausencia del presidente o presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) será suplida, conforme a la normativa vigente, por el ministro o ministra que haya obtenido el segundo lugar en la votación. Este funcionario asumirá el cargo como presidente interino. En caso de que la ausencia exceda los seis meses, el mismo ministro ejercerá la presidencia durante un periodo de dos años.

Según lo establecido en el texto constitucional, un ministro puede solicitar una licencia de menos de un mes al Pleno de la SCJN. Si la licencia tiene una duración superior a un mes, pero menor a un año, esta debe ser autorizada por el Senado de la República. La Constitución no prevé una regla específica de sustitución en estos casos, lo cual es razonable, dado que la Corte está integrada por nueve ministros, y puede sesionar en pleno con un quórum de seis, lo que permite su funcionamiento ordinario aun si uno o dos ministros se encuentran con licencia. En otras palabras, la Constitución no contempla la sustitución de ministros.

Un esquema similar opera en el caso de los integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial y de la Sala Superior del Tribunal Electoral. En estas instancias, las licencias menores a un mes son gestionadas ante el órgano colegiado correspondiente, mientras que las mayores a un mes y hasta un año son aprobadas por el Senado de la República. Al igual que en la SCJN, no

⁵ La recusación de un juez es un procedimiento jurídico mediante el cual una de las partes involucradas en un proceso judicial solicita que un juez se retire de la causa porque considera que existe una razón que afecta su imparcialidad o independencia para resolver el caso.

existe una regla de suplencia, ya que la ausencia de uno de sus miembros no impide el funcionamiento de estos órganos.

El esquema cambia en el caso de los jueces de distrito, magistrados de circuito y tribunales colegiados de apelación. Para ausencias de menos de quince días, un secretario puede realizar diligencias urgentes y emitir providencias de trámite, aunque esto no constituye una sustitución formal. Si la ausencia supera los quince días, pero no alcanza el mes, el órgano de administración judicial designará a una persona de entre una lista de servidores públicos habilitados para desempeñar funciones jurisdiccionales. En la práctica, estas listas suelen estar integradas mayoritariamente por secretarios proyectistas pertenecientes a tribunales de circuito o juzgados de distrito. Sin embargo, no existe impedimento normativo para incluir a otros servidores públicos, lo que introduce un margen de discrecionalidad considerable en este ámbito.

En casos de recusación o impedimento de un juez o magistrado, será reemplazado para el caso concreto por una persona de la lista de servidores públicos habilitados. Si la recusación o el impedimento afecta a dos magistrados, el caso será asignado al tribunal colegiado más cercano.

Un problema significativo surge cuando un juez de distrito, magistrado de circuito o integrante de un tribunal colegiado de apelación solicita licencia al Senado por más de un mes y hasta un año. En estas circunstancias, ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen reglas específicas de suplencia, lo que genera una laguna normativa preocupante. Dado que estos órganos suelen tener una integración unipersonal o colegiada de tres magistrados, la falta de una norma clara de suplencia puede conducir a la inactividad del órgano o a una grave afectación de su operatividad.

Una posible salida es aplicar el artículo 242 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta disposición establece que, en el caso de las ausencias temporales del mismo servidor público por más de quince días, el Órgano de Administración Judicial nombrará a la persona que deba sustituirlo interinamente de entre la lista de servidores públicos habilitados para realizar actividades jurisdiccionales. En un sentido amplio, jueces y magistrados son servidores públicos y, por ello, cabría entender que este artículo cubre todas las hipótesis.

El problema con esta interpretación es que existe disposición expresa para el caso de jueces y magistrados, que permite habilitar suplencias específicamente para el caso de ausencias mayores a quince días, pero menores a un mes (artículos 26 y 41 de la Ley) y se faculta al Órgano de Administración Judicial a autorizar la lista de funcionarios habilitados a realizar actividades jurisdiccionales “hasta por 30 días” (artículo 80, fracción XXVIII). La inferencia de esos artículos es que sólo se puede habilitar suplencias en esos casos.

Por otro lado, el lenguaje del artículo que se refiere a los “servidores públicos” no es afortunado, pues cuando se lee junto con los artículos 246 a 248 de la misma Ley genera duda si incluye a jueces y magistrados. Es probable que el órgano de administración judicial opte por designar a un servidor público habilitado para realizar funciones jurisdiccionales, pero la ausencia de regla expresa generará sin duda problemas.

IV. SUSTITUCIÓN POR SUSPENSIÓN DEL TRIBUNAL DE DISCIPLINA JUDICIAL

Una de las piezas centrales de esta reforma judicial es la creación del Tribunal de Disciplina Judicial. Este órgano, compuesto por cinco integrantes, tiene la responsabilidad de investigar, sustanciar y resolver los procedimientos relacionados con responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, está encargado de evaluar y dar seguimiento al desempeño de magistrados y jueces.

Entre las atribuciones de este Tribunal se encuentra la facultad de suspender temporalmente a las personas juzgadoras con el propósito de facilitar las investigaciones y procedimientos disciplinarios. Además, puede imponer la suspensión por hasta un año a aquellas personas juzgadoras que no acrediten la evaluación extraordinaria prevista en el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por si no fuese suficiente, también puede suspender, inhabilitar o destituir a las personas juzgadoras por la comisión de faltas administrativas.

Sin embargo, surge un problema importante: ni la Constitución ni la Ley Orgánica establecen reglas claras en materia de sustitución en casos de suspensión, inhabilitación o destitución de jueces o magistrados. Esta omisión

normativa genera amplios márgenes de discrecionalidad y plantea interrogantes clave. Por ejemplo, en caso de destitución: ¿En qué etapa procesal debe proceder la sustitución definitiva del titular de un órgano jurisdiccional? ¿Qué sucede si la suspensión no está firme pero la persona juzgadora no puede ejercer sus funciones por estar suspendida? ¿Quién lo sustituye, puesto que esta condición tiene una temporalidad mayor a un mes?

Preguntas similares surgen en materia de suspensiones o inhabilitaciones mayores a treinta días. ¿Quién tiene la facultad para designar a un juez o magistrado sustituto? ¿Qué procedimiento debe seguirse y por cuánto tiempo se mantendrá la designación? Además, ¿cómo garantizar que la solución adoptada sea consistente con las disposiciones constitucionales y no contradiga los principios de certeza y legalidad? Este vacío normativo no sólo genera incertidumbre y el vaciamiento de la legitimidad democrática de la reforma, sino que también puede derivar en un uso discrecional de estas facultades, aumentando el riesgo de conflictos en su aplicación.

V. REFLEXIÓN FINAL

La reforma judicial Obrador-Sheinbaum, influida significativamente por un enfoque populista que equipara la legitimidad democrática exclusivamente con el voto popular, ha generado serios problemas respecto de las condiciones de sustitución de jueces y magistrados. Elaborada con premura y sin un análisis exhaustivo de las implicaciones prácticas y jurídicas de sus disposiciones, esta reforma refleja una técnica legislativa deficiente que omite regular situaciones que, sin duda, surgirán en la práctica cotidiana. Estos vacíos normativos abren la puerta a excesos y decisiones adoptadas con amplios márgenes de discrecionalidad en un escenario político de un nuevo partido hegemónico, en el que la oposición es prácticamente inexistente y los pesos y contrapesos constitucionales se han desdibujado por entero.

En efecto, es probable que muchas de las ambigüedades, lagunas y problemas de interpretación sean resueltos mediante acuerdos generales emitidos por el Órgano de Administración Judicial. Esto implica delegar una función fundamental a una instancia que será controlada, al menos durante sus primeros años, por Morena. Debido a ello, dicho órgano tendrá un amplio margen para sustituir a jueces y magistrados por otros cercanos o afines a la visión

oficial. Aunque esto asegurará la congruencia ideológica de la magistratura con el gobierno, también generará interrogantes sobre la legitimidad democrática de esos jueces, quienes serán designados no por voto popular, sino mediante un procedimiento administrativo. Esto contradice claramente el sentido de la reforma Obrador-Sheibaum que, como ya señalamos, optó por privilegiar la elección de los jueces y magistrados.

Por otro lado, el impacto negativo de estas deficiencias recaerá, en última instancia, sobre los justiciables. En lugar de garantizar una justicia pronta y expedita, el sistema judicial corre el riesgo de enfrentarse a dilaciones significativas en la resolución de los asuntos, así como a una creciente incertidumbre respecto de la imparcialidad de los juzgadores.

El problema, además, no se limita al ámbito del Poder Judicial de la Federación, afecta también a los treinta y dos poderes judiciales estatales del país. En efecto, no hay que olvidar que esta reforma judicial estableció que las entidades federativas deberán adecuar sus Constituciones locales en materia de poder judicial de acuerdo al esquema establecido en la Constitución federal. En consecuencia, las dificultades relacionadas con la sustitución de jueces y magistrados tendrán un alcance nacional, extendiendo los retos y conflictos generados por la reforma a todo el sistema judicial mexicano.

Capítulo 8

El fin de los efectos generales en la justicia constitucional mexicana

José María Lujambio¹

Debido al carácter estructural y a la enorme trascendencia de varios de los aspectos que integran la reforma judicial mexicana de 2024, el tema de este capítulo ha pasado prácticamente desapercibido en la opinión pública nacional e internacional. Esto resulta en particular preocupante ya que constituye un retroceso en el alcance de la protección de los derechos y, en general, de la defensa del orden constitucional en nuestro país. Es posible que esto se deba, en cierta medida, a la relativa complejidad del tema para una cultura jurídica donde, por ejemplo, los medios de comunicación suelen reportar que alguien “se amparó” cuando, en realidad, sólo obtuvo la suspensión provisional o temporal de un acto de autoridad.

Por ello, es necesario empezar con un breve repaso sobre en qué consisten en concreto los ajustes que nos ocupan. En primer lugar, se modificó la Constitución para agregar un último párrafo a su artículo 105, que ahora establece lo siguiente: “Tratándose de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales, en

¹ Asesor jurídico y litigante para inversión extranjera en México, especializado en energía.

ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”. En realidad, estas reglas ya estaban y están previstas en la ley reglamentaria correspondiente, y ahora han sido elevadas a rango constitucional para evitar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pueda suspender la aplicación de normas generales bajo la justificación de atender a alguna finalidad constitucional superior.

En términos básicos, las controversias constitucionales son juicios en los que la SCJN resuelve un conflicto competencial entre diversos órganos del Estado mexicano; por ejemplo, entre el titular del Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados respecto a la posibilidad y el alcance del veto al presupuesto federal anual. Por su parte, en las acciones de inconstitucionalidad, ciertos organismos contemplados en un listado predeterminado están legitimados para plantear ante la SCJN la posible contradicción entre cierta norma de carácter general y la Constitución; por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto de leyes federales o locales o tratados internacionales, que vulneren derechos establecidos en el texto constitucional o tratados internacionales. Lo relevante, sin embargo, de acuerdo a la reforma judicial, es que en este par de procedimientos de regularidad constitucional ha quedado negada la posibilidad de que las normas generales impugnadas sean objeto de suspensión bajo cualquier circunstancia.

Algo similar ocurrió en el caso del otro medio de control constitucional por antonomasia en el sistema jurídico mexicano: el juicio de amparo. Las fracciones II y X del artículo 107 constitucional fueron adicionadas para establecer que en juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, las sentencias no podrán tener efectos generales ni tampoco se podrán conceder suspensiones con dicho alcance.

Mediante el juicio de amparo, cualquier persona titular de un derecho o un interés individual o colectivo puede pedir la protección del Poder Judicial de la Federación en contra de normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución y las garantías otorgadas para su protección. Para las personas que acuden al amparo resulta fundamental poder obtener la suspensión del acto reclamado, es decir, evitar su aplicación o consumación, hasta en tanto se resuelva sobre el fondo del asunto, cuando la naturaleza del acto lo permita y mediante el

análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social por parte del juzgador.

Desde que Mariano Otero, jurista y político, diputado constituyente en 1842 y 1847, concibió el juicio de amparo en su diseño original a mediados del siglo XIX, las sentencias que se pronuncien en estos juicios sólo se ocupan de las personas quejas que lo hubieren solicitado. Es decir, esta figura se limitaba a amparar y proteger sólo a los demandantes, si procedía su queja. De tal manera, el amparo sólo podía concederse para el efecto de restituir los derechos violados de los quejosos. Este principio de relatividad de las sentencias de amparo —también conocido como “fórmula Otero”— encuentra sustento ideológico en una concepción individualista, propia del pensamiento liberal clásico, predominante hace 150 años.

Sin embargo, las reformas constitucionales de 2011, que incluyeron la ampliación del interés legítimo y la posibilidad de usarlo para defender derechos colectivos, es decir, aquellos que corresponden a una colectividad difusa, hicieron necesaria una modulación de este principio de relatividad, misma que se dio a través de un desarrollo jurisprudencial a lo largo de la última década, del cual vale destacar los criterios de ciertas tesis publicadas en 2018.

Por un lado, siendo ponente el ministro Arturo Zaldívar, la Primera Sala de la SCJN reconoció, en el amparo en revisión 1359/2015, la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad: “Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad...”²

A su vez, con la tesis denominada “Sentencias de amparo. El principio de relatividad admite modulaciones cuando se acude al juicio con un interés legítimo de naturaleza colectiva”, derivada del amparo en revisión 241/2018, la Segunda Sala de la SCJN advirtió que “si en los intereses colectivos o legítimos la afectación trasciende a la esfera jurídica subjetiva o individual de quien promovió un juicio de amparo, sería inadmisibles suponer que por

² Registro digital: 2016425. Instancia: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima Época. Materia(s): Común. Tesis: 1a. XXI/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tipo: Tesis Aislada.

esa cuestión se niegue la procedencia del medio de control constitucional, pretextándose la violación al principio de relatividad de las sentencias”.³

Resalta por su puntualidad en la materia ambiental lo resuelto por la Primera Sala en el amparo en revisión 307/2016: “...la especial configuración del derecho a un medio ambiente sano exige la flexibilización de los distintos principios del juicio de amparo, entre ellos, la determinación de sus efectos (...) es necesario reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias con el objeto de dotarlo de un contenido que permita la tutela efectiva del derecho a un medio ambiente sano a partir del reconocimiento de su naturaleza colectiva y difusa (...) su interacción debe ser armónica, es decir, la relatividad de las sentencias no puede constituir un obstáculo para la salvaguarda efectiva del medio ambiente”.⁴

En el mismo sentido, en el amparo en revisión 610/2019, la Segunda Sala se enfrentó al análisis de la constitucionalidad de ciertas modificaciones a la Norma Oficial Mexicana sobre calidad de los petrolíferos y ordenó a la Comisión Reguladora de Energía dejarlas sin efectos. La sala sostuvo que la quejosa acudió en defensa de un interés legítimo de carácter abstracto y que importa a la colectividad más allá de la esfera jurídica de la propia quejosa. Así, los efectos de la protección constitucional no pueden referirse únicamente a la parte afectada, pues lo que está en juego es un bien jurídico que rebasa la lógica individual, que pertenece a un grupo, y es indivisible: el medio ambiente.⁵

Más reciente, la Primera Sala retomó este tipo de argumentación y la robusteció notablemente en el amparo en revisión 79/2023, en el que cuatro asociaciones civiles impugnaron ciertos artículos del Código Penal del estado de Aguascalientes en materia de aborto. En esa oportunidad, la sala señaló que, a la luz de los principios *pro persona*, de tutela judicial efectiva y de supremacía constitucional, el efecto de la sentencia debía ser acorde al

³ Registro digital: 2017955. Instancia: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima Época. Materia(s): Común. Tesis: 2a. LXXXIV/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tipo: Tesis Aislada.

⁴ Registro digital: 2018800. Instancia: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima Época. Materia(s): Común. Tesis: 1a. CCXCIV/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tipo: Tesis Aislada.

⁵ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto del Amparo en Revisión 610/2019*, Centro de Estudios Constitucionales, México, 2020.

interés legítimo colectivo con el que las quejas promovieron su juicio de amparo. Por lo tanto, el efecto del amparo no podía limitarse a que las normas penales reclamadas no pudieran ser impuestas a las asociaciones quejas ni a sus asociadas, sino debía extenderse a ordenar que el Congreso local derogue los artículos declarados inconstitucionales: “Solamente así, mediante la herramienta de una concesión amplia, se puede proteger de manera idónea los derechos de las mujeres y personas con capacidad de gestar a la salud reproductiva e igualdad y no discriminación vulnerados de manera colectiva”.⁶

El desarrollo jurisprudencial narrado hasta aquí surgió de la necesidad de brindar una tutela efectiva a derechos colectivos, en particular el derecho a un medio ambiente sano. En el caso del aborto en Aguascalientes, la SCJN optó por brindar una protección constitucional rápida y amplia a los derechos individuales a la salud reproductiva y a la igualdad y no discriminación, violados “de manera colectiva” por las normas penales impugnadas.

Sin embargo, fueron otros casos de excepción al principio de relatividad de las sentencias de amparo, incluyendo las interlocutorias por las que se otorgan suspensiones, los que irritaron en especial al gobierno del presidente López Obrador, y que a la larga motivaron incluir este aspecto en la reforma judicial. Se trató de asuntos del sector energético donde estaba en juego el principio constitucional de libre competencia y concurrencia, y sus correspondientes derechos, ante un conjunto de medidas que buscaban favorecer a las empresas productivas del Estado —Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)— en sus respectivos mercados de los hidrocarburos y la electricidad.

En efecto, en diciembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo que establece las mercancías cuya importación o exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Energía, el cual, entre otras cosas, complicaba el otorgamiento de permisos para la importación de petrolíferos. En el juicio de amparo 16/2021, el Juzgado Segundo de Distrito Especializado en Competencia Económica concedió una suspensión con efectos generales en contra de dicho acuerdo secretarial, “ya que de otorgar una medida cautelar con efectos concretos para la quejosa, (...)”

⁶ P. 152, párr. 335.

no solo estaría otorgándole una ventaja competitiva frente a los demás participantes del sector (de comercialización de petrolíferos), sino que, además, podría ocasionar distorsiones en dicho mercado, afectando la competencia y el desarrollo (...).⁷ El juzgado de distrito consideró que el principio de relatividad de las sentencias debía modularse en el caso concreto para “cumplir con el objetivo último de la Constitución, esto es, permitir una mayor participación de agentes económicos a efecto de lograr el desarrollo eficiente de los mercados y de la población general en una dimensión colectiva”.

En el mismo tenor, en marzo de 2021 se publicaron las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica que buscaba priorizar en el despacho eléctrico a la generación firme de CFE sobre las centrales eléctricas renovables privadas. Decenas de empresas desarrolladoras u operadoras de centrales eléctricas presentaron demandas de amparo contra estas reformas. En su oportunidad, en el amparo 118/2021, el mismo juzgado de distrito concedió también la suspensión con efectos generales considerando que “de otorgar una medida cautelar con efectos particulares, es decir, solamente para las quejas, (...) no solo estaría otorgándoles una ventaja competitiva frente a los demás participantes que se encuentren en su misma posición, sino que, además, podría ocasionar distorsiones en la industria eléctrica, afectando la competencia y el desarrollo de dicho sector (...).⁸ Estando en juego los derechos a la competencia y a la libre concurrencia, tanto en una dimensión individual como colectiva, era necesaria una medida cautelar general que no provocase los “efectos adversos que busca evitar con su otorgamiento, esto es, favorecer a un participante de la industria eléctrica sobre sus demás competidores, en perjuicio de estos últimos y, principalmente de los usuarios finales”. Bajo la argumentación del juzgado, esto no atentaba contra el principio de relatividad de las sentencias, sino que lo modulaba, a pesar de que los efectos comprendían a todos los participantes del mercado eléctrico mayorista y demás particulares que realicen alguna actividad regulada en el sector eléctrico o que estén en trámite para ingresar al mismo.

⁷ Versión pública de sentencia interlocutoria, p. 37.

⁸ Versión pública de sentencia interlocutoria, p. 36.

La primera parte de la argumentación en los dos casos anteriores parecería la mera reiteración de la crítica al principio de relatividad por dejar en condición de desventaja a quienes no hayan acudido al amparo. La segunda parte resulta más interesante y provocadora, y tiene que ver con una concepción economicista de los derechos de los consumidores o los usuarios finales de petrolíferos o energía eléctrica, como función de las condiciones de competencia en los mercados respectivos.

Llegamos entonces a febrero de 2024, cuando el titular del Ejecutivo federal presentó numerosas iniciativas para enmendar la Constitución mexicana, entre ellas la de reforma judicial objeto de esta obra. En esa oportunidad, el presidente acusó a la SCJN y a algunos jueces de erigirse indebidamente en órganos legislativos al haber adoptado criterios contrarios al principio de relatividad en el juicio de amparo, e incluso en acciones y controversias, concediendo suspensiones con efectos generales respecto de leyes del Congreso de la Unión.

El presidente López Obrador reconoció en su iniciativa⁹ que la tendencia jurisprudencial referida tiene una “lógica tutelar de derechos con dimensión colectiva o difusa”, limitándose a afirmar que ha resultado “poco uniforme, contradictoria e incluso discrecional”, pero sin analizar a detalle la naturaleza de los derechos que se habían estado protegiendo, y sin detenerse a explicar las razones de la falta de uniformidad, la contradicción o la discrecionalidad. Aun así, el presidente arguyó una “grave intromisión a las facultades constitucionales del Congreso de la Unión y una clara vulneración al principio de división de poderes.”

López Obrador abiertamente propuso (y logró) “rescatar y anclar” a la Constitución la “fórmula Otero” para que en ningún caso se puedan emitir sentencias con efectos generales en juicios de amparo, al grado de incluir las que otorguen suspensiones, además de reiterar que no procederá la suspensión en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de normas generales.

⁹ Vid. pp. 34 a 38 de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, en materia de reforma del Poder Judicial, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 5 de febrero de 2024.

Una de las consecuencias más relevantes de este cambio es que se ha cerrado la puerta al desarrollo de una línea jurisprudencial que podría haber sido determinante para la protección de derechos humanos, especialmente los derechos colectivos. Si desde los poderes Ejecutivo y Legislativo detectaron excesos en la definición como “colectivos” de ciertos derechos o por cualquier otra razón —lo cual, sobra mencionar, no era descartable—, el propio marco institucional estaba disponible para corregirlos mediante los medios de impugnación al alcance y el sistema de responsabilidades de los servidores públicos jurisdiccionales.

Ahora bien, para entender a cabalidad las implicaciones de parte de la reforma judicial, se puede realizar un ejercicio hipotético de cómo se analizarían las impugnaciones a las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), tanto por empresas privadas con interés jurídico como por organizaciones ambientalistas.

En el primer supuesto, las empresas privadas quizá no hubieran estado en posibilidad de obtener una medida cautelar efectiva, pues se antoja técnicamente complicado aplicar un orden de despacho eléctrico económico para quien obtuviera la suspensión, de manera que luego entrase CFE con sus contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, por último, despachar a cualesquiera “energías limpias” que no hubieran obtenido una suspensión.

Bajo el segundo supuesto, la reforma objeto de este capítulo es un grave golpe a la acción judicial climática y, en general, ambiental, la cual estaba haciéndose de herramientas para detener normas generales violatorias del derecho a un medio ambiente sano, combinado con la estrategia procesal del interés legítimo defendido por las organizaciones ambientalistas. En este caso, la posible violación se producía por la alta probabilidad de que implementar la reforma a la LIE maximizara la generación eléctrica en la matriz energética mexicana mediante combustóleo con alto contenido de azufre. En futuros casos análogos, será de lamentarse la imposibilidad de suspender con efectos generales una norma que cause potenciales afectaciones irreparables al ambiente propicio para la salud humana, y que erosione el principio precautorio aplicable en esta materia.

El cambio constitucional pone en evidencia un claro giro de deferencia a los poderes representativos, Legislativo y Ejecutivo, limitando el alcance de

los jueces para frenar normas generales que puedan vulnerar derechos fundamentales —con lo que esto implica para el sistema de pesos y contrapesos—. Esta situación no sólo favorece a los Congresos y órganos administrativos que emiten disposiciones de carácter general, sino que también refuerza la tendencia histórica a que el acceso a la justicia constitucional quede reservado para aquellos que tienen los recursos suficientes para litigar un juicio de amparo. Así, el pretendido respeto a la “voluntad popular”, antepuesta a los derechos de colectivos vulnerables, se vuelve paradójicamente elitista y despoja de poder a quienes carecen de la capacidad económica para llevar sus demandas ante los tribunales.

A pesar de este retroceso, sumado a la reestructuración radical que está sufriendo el Poder Judicial de la Federación, es importante que se exploren alternativas para mitigar las limitaciones en cuanto a las sentencias y suspensiones con efectos generales. Así, por ejemplo, habría que buscar que funcione con agilidad el sistema de jurisprudencia por reiteración establecida por los Tribunales Colegiados de Circuito, o por precedentes establecida por la SCJN, para que una norma general que se ha determinado inconstitucional sea retirada a la brevedad posible del orden jurídico mediante la declaratoria general de inconstitucionalidad.

En conclusión, esta reforma marca un punto de inflexión en el acceso a la justicia constitucional y en la protección de derechos humanos, sobre todo los de carácter colectivo, y especialmente en el ámbito ambiental. Asimismo, abre la puerta a la consolidación de un sistema jurídico todavía más excluyente, donde sólo los actores con recursos puedan beneficiarse de la justicia constitucional. Finalmente, debilita a los medios de control constitucional y aleja a México aún más, si cabe, del ideal del Estado constitucional y democrático de derecho.

Capítulo 9

Justicia constitucional sin rumbo: la eliminación de las Salas de la Suprema Corte

José Omar Hernández Salgado¹ y Mariana Velasco Rivera²

I. LA REFORMA JUDICIAL Y LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE

Para cualquiera no familiarizado con el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es fácil concluir que ésta trabajaba siempre de la misma manera: once personas togadas sentadas en una herradura mientras deliberaban sobre problemas jurídicos. Esta imagen, sin embargo, sólo cuenta una parte de la historia.

El diseño de la operación de la SCJN descansaba, en realidad, en tres órganos distintos: el Pleno y dos Salas. Aunque cada uno resolvía asuntos, los tipos de *juicios* que analizaban, sus reglas de funcionamiento e impacto en el orden jurídico eran muy distintos.

El Pleno coincidía con la imagen arriba esbozada: sesionaba con once integrantes de la SCJN, tres veces por semana, enfocándose en casos en

¹ Profesor de derecho administrativo en el ITAM y derecho constitucional en el COLMEX. Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, Suprema Corte Justicia de la Nación.

² Profesora de tiempo completo, Maynooth University, School of Law and Criminology, Irlanda.

los que se impugnan normas generales que contradicen a la Constitución. En concreto, las acciones de inconstitucionalidad, cuando se estima que se viola algún derecho humano, y las controversias constitucionales, cuando se considera que se transgredió el arreglo competencial, en términos de la división de poderes o el federalismo. Por esta razón, podría decirse que el Pleno se concentraba en el análisis de los problemas jurídicos con un impacto estructural en el sistema jurídico mexicano.

Las Salas, por su parte, integradas por cinco ministros cada una, sesionaban una vez por semana y básicamente conocían de juicios de amparo según la materia de su especialización. La Primera Sala en asuntos civiles y penales; mientras que la Segunda administrativos y laborales.³ Por ello, se puede decir que las Salas se abocaban al estudio de asuntos que partían de problemas concretos planteados por la población.

Ahora bien, entre los ajustes que implicó la reforma judicial Obrador-Sheinbaum, uno no menor fue eliminar precisamente estas Salas desde el momento en que formalizó su ingreso al orden jurídico mexicano, es decir, el 15 de septiembre de 2024. A pesar de esto, gracias a un acuerdo del Pleno de la SCJN se determinó que éstas siguieran funcionando hasta que la nueva integración de nueve ministros electos, mediante el voto popular en junio de 2025, entrase en funciones.⁴

Esto significa que las consecuencias de eliminar las Salas se apreciarán con nitidez hasta que la nueva SCJN inicie funciones en septiembre de 2025.

Este texto tiene como objetivo hacer un breve repaso de la relevancia que tenían las Salas de la SCJN en la justicia constitucional. Para luego problematizar en torno a las eventuales consecuencias —en particular, en la administración de justicia en el país— del modelo adoptado por la reforma judicial que las eliminó.

³ Acuerdo General 1/2023. En realidad, la distribución era más compleja: debido a la alta carga de asuntos fiscales que la SCJN resolvía, previo al 2006, se decidió que la materia administrativa fuera distribuida entre las dos salas para equilibrar las cargas de trabajo y así acelerar la resolución de asuntos.

⁴ El Pleno no emitió un documento formal que plasmara esta decisión; sin embargo, en algunas sesiones las y los ministros han hecho referencia a un acuerdo adoptado en una sesión privada en este sentido.

II. ¿QUÉ HACÍAN LAS SALAS Y CUÁL ERA SU IMPORTANCIA?

La SCJN es un tribunal constitucional atípico por varias razones. Una de ellas es la gran cantidad de asuntos que recibe, conoce y resuelve. En 2024, recibió 16,066 asuntos; de ellos, 3,853 se turnaron a las y los ministros para ser estudiados.⁵ En el mismo año, resolvió 4,317 asuntos: 479 por el Pleno, en 150 sesiones; 1,868, por la Primera Sala; y 2,009, por la Segunda —ambas en tan sólo 37 sesiones—.⁶

La asimetría entre la cantidad de asuntos resueltos y sesiones celebradas por las Salas respecto el Pleno se explica, en buena medida, por dos razones.

La primera tiene que ver con la especialización que antes apuntamos; es decir, concentrar asuntos de forma temática entre ciertos ministros permite mayor celeridad para su resolución. La segunda se relaciona con las diferentes condiciones deliberativas. Mientras que en el Pleno la regla consistía en analizar y votar de manera pública y mediática, cada apartado de cada proyecto de sentencia; en las Salas, por el contrario, no había discusión pública y mediática. Más bien, las y los ministros se enfocaban en tan sólo un puñado de asuntos, mientras que los restantes se aprobaban en bloque (a partir del análisis al interior y entre los equipos de los ministros). Esto permitía que la Salas decidieran desde cuarenta hasta setenta asuntos en una misma sesión.

Así, de manera esquemática, se podría decir que la deliberación sustantiva de los asuntos resueltos en Salas sucedía de forma escrita, mientras que la del pleno era oral, con las implicaciones de que su carácter fuese público y mediático.

Una de las virtudes del método de trabajo del Pleno es que la deliberación oral de los asuntos cumplía una función pedagógica y de transparencia. En efecto, como se apuntó, las sesiones destacaron por su publicidad y transmisión por televisión, además de difundirse las versiones taquigráficas en la página de la SCJN.⁷ Si bien esto es una anomalía frente a casi el resto de los tribunales constitucionales (salvo el caso de Brasil), con costos en la calidad

⁵ La diferencia se explica en virtud de que muchos asuntos no se turnan por no cumplir los requisitos de procedencia o porque son remitidos a los Plenos Regionales o Tribunales Colegiados de Circuito, conforme a los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno.

⁶ Informe Anual de Labores del Poder Judicial de la Federación 2024, páginas 29 y 30.

⁷ Ver, SCJN, Versiones Taquigráficas, <https://www.scjn.gob.mx/multimedia/versiones-taquigraficas>.

deliberativa, también es cierto que permite un mejor entendimiento de los casos estudiados, además de distinguir los posicionamientos y razonamientos de las y los integrantes de la SCJN.

Esto no sucedía en las Salas, pues las notas y escritos que se intercambian nunca eran públicos, además de que las sesiones (transmisión y versiones taquigráficas) solo reflejaban la votación en bloque de los asuntos —es decir, no había deliberación—. En el mejor de los casos, si uno quería comprender la posición de cierto ministro en un asunto resuelto en Sala era indispensable esperar en su caso a que elaborara un voto disidente, cuya publicación sucedía semanas o meses después de la votación en cuestión.

La falta de deliberación a detalle en las Salas permitía resolver una gran cantidad de asuntos, pero también generar tesis aisladas o de jurisprudencia que orientaban u obligaban al resto de los órganos jurisdiccionales del país. Esta función era importante para armonizar y agilizar la administración de justicia. La Tabla 1 muestra la importancia de las Salas en esta tarea. Como se puede observar del total de las tesis aisladas y jurisprudenciales en el Semanario Judicial de la Federación a partir de la Constitución de 1917, el 85.62 % fueron generadas por las Salas, mientras el resto por el Pleno de la SCJN.

TABLA 1

Tesis aisladas y jurisprudencias de la SCJN en el SJF desde 1917 ⁸							
Época	Pleno	Primera Sala	Segunda Sala	Tercera Sala	Cuarta Sala	Sala Auxiliar	Total
11a.	48	813	386	-	-	-	1,247
10a.	678	3,731	2,609	-	-	-	7,018
9a.	3,356	3,483	4,869	-	-	-	11,708
8a.	751	230	247	1,155	404	21	2,808
7a.	1,959	3,093	2,467	3,185	2,515	1,462	14,681
6a.	1,604	7,034	4,859	4,385	5,384	-	23,266
5a.	16,292	26,400	22,757	24,165	18,692	2,646	110,952
Total	24,688	44,784	38,194	32,890	26,995	4,129	171,680

⁸ Elaboración propia a partir de la información del *Semanario Judicial de la Federación* al día 24 de enero de 2025.

III. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL SIN LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE

La interrogante que surge como resultado de la eliminación de las Salas es: ¿qué sucederá con la cantidad de asuntos que resolvían? Y, en consecuencia, ¿cuál será el impacto de esa redistribución de asuntos en la justicia constitucional? Antes de esbozar una respuesta es indispensable tener presente que previo a esta reforma judicial, la Constitución facultaba a la SCJN para expedir acuerdos generales con miras a distribuir los asuntos de su competencia entre las Salas, los Plenos Regionales y los Tribunales Colegiados de Circuito.⁹

En ejercicio de esa facultad, el Pleno expidió diversos acuerdos para distribuir asuntos de su competencia originaria.¹⁰ El último de ellos¹¹, previo a la reforma, especificaba qué asuntos conservaba el Pleno para su resolución (las acciones de inconstitucionalidad, salvo las que deban sobreseer, y las controversias constitucionales respecto de normas generales); los que se estudiaban en las Salas (de manera residual, los de la competencia de la SCJN que no conservaba el Pleno y no se remitían a los Tribunales Colegiados), y los que debían remitirse a los Tribunales Colegiados de Circuito. Este Acuerdo también determinó los criterios para que la SCJN pudiese reasumir su competencia originaria en asuntos que se encontraran en cualquiera de los órganos antes mencionados.

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹² suprimió toda referencia a las Salas, pero no modificó los asuntos que son competencia de la SCJN, mismos que ahora corresponden sólo al Pleno.¹³ Así, al revisar tanto el texto constitucional como el legal, después de la reforma judicial, no es posible hallar una respuesta de cómo se procesarán los asuntos que

⁹ Artículo 94, párrafo noveno, de la Constitución vigente al 14 de septiembre de 2024.

¹⁰ Ver entre otros los Acuerdos Generales 5/2001, 8/2003, 3/2008, 12/2009, 11/2010, 5/2013 y 1/2023.

¹¹ Acuerdo General Plenario 1/2023, de 26 de enero de 2023, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024.

¹³ Artículo 16 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2024.

antes correspondían a las Salas de la SCJN. Ante ello, sin embargo, podemos advertir algunos escenarios.

El primero es que el Pleno absorba el total de asuntos que anualmente se procesaban en la SCJN. Esto por sí solo implicaría que este órgano de la SCJN resuelva cada año alrededor de cuatro mil casos. Si asumimos que dicho órgano continuará sesionando tres veces por semana, ello se traduciría en resolver aproximadamente 27 asuntos por sesión. Además de la complejidad misma de desahogar este número de casos, debemos destacar que esa tarea se realizaría con menos recursos humanos. Dado que la nueva integración de la SCJN será de nueve integrantes, de los cuales lo más probable es que sólo ocho elaboren proyectos de sentencias (pues hasta esta reforma el ministro o ministra que asumía la presidencia de la SCJN, por la carga administrativa que implica este cargo, no tenía la responsabilidad de preparar proyectos de decisiones).¹⁴

Sobra mencionar que este escenario tendría un impacto mayúsculo en la forma de deliberación. La SCJN se vería forzada a adoptar el método de trabajo que tenían las Salas, en detrimento de un análisis minucioso de los casos y de una deliberación pública entre las y los ministros en cada uno de los casos durante las sesiones.

Otro escenario, bajo la misma premisa de que el Pleno decida asumir por entero la carga de la SCJN y con el compromiso de garantizar transparencia y deliberación, es que continúe con un método de trabajo en el que se discutan los asuntos en las condiciones deliberativas previas a la reforma. Sin embargo, de mantener su funcionamiento sin mayor cambio, sería casi imposible que pudiese resolver el número de casos que antes resolvía a través del Pleno y las dos Salas. Si consideramos, por ejemplo, el total de asuntos resueltos por el Pleno en 2024, se observa que decidió un promedio de tres por sesión. Tomando en cuenta que, por regla general, cada sesión suele durar tres horas¹⁵

¹⁴ Adicionalmente, existe la duda de si el equipo de trabajo de los dos ministros que ya no estarán (las llamadas “las ponencias”) serán absorbidos por los restantes o si esas plazas serán suprimidas.

¹⁵ De acuerdo con el Reglamento de la Suprema Corte, las sesiones deben iniciar a las 11 hrs. No obstante, en realidad, suelen iniciar pasadas las 11:30 hrs e incluso más tarde cuando las y los ministros realizan sesiones privadas para tratar asuntos de carácter administrativo, por ejemplo. Aunque es previsible que la discusión de asuntos no jurisdiccionales se reduzca por la reciente creación del órgano de administración, el horario actual de discusión sería igualmente insuficiente para mantener el ritmo actual de trabajo.

como máximo,¹⁶ esto significa que, en este escenario, para procesar los mismos cuatro mil casos con el mismo tipo de deliberación, el Pleno necesitaría aproximadamente mil trescientas sesiones. Esto es, necesitaría más de tres años, sesionando todos los días, incluidos sábados y domingos, para resolver este cúmulo de asuntos.

Vale recordar que una de las justificaciones de la reforma judicial Obrador-Sheinbaum fue que la administración de justicia era muy lenta. Y, por ello, como parte de este cambio se incluyó en el texto constitucional tiempos máximos para resolver cierto tipo de asuntos y de medios de control constitucional.¹⁷ En este panorama, resulta claro que el objetivo de una administración de justicia expedita no se alcanzaría, ni con un incremento inviable de asuntos por día ni sesiones más extensas —sin considerar el desgaste que conllevaría para las y los ministros, así como para sus respectivos equipos de trabajo—.

Otra posibilidad, sin embargo, es que la SCJN decida ampliar el tipo de asuntos que remite a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Plenos Regionales. Es decir, ante la imposibilidad de procesar su carga de trabajo únicamente a través del Pleno, las y los ministros pueden decidir que la SCJN concentre en cierto tipo de asuntos y delegue el resto a los mencionados órganos jurisdiccionales. Aprovechando que la reforma judicial mantuvo la facultad constitucional de la SCJN para remitir asuntos a otras instancias.¹⁸

¹⁶ Es una práctica que las sesiones se levanten a las 14:00 hrs. De manera excepcional, la SCJN ha decidido continuar el análisis de cierto asunto más allá de la hora establecida en el Reglamento, hasta su conclusión. Esto sucedió, por ejemplo, cuando se discutió la acción de inconstitucionalidad 64/2021, relacionada con la Ley de la Industria Eléctrica y, también, al resolver la diversa 164/2024 relacionada como la reforma constitucional en materia de Poder Judicial.

¹⁷ El artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución vigente establece lo siguiente: “Las leyes preverán las cuantías y supuestos en materia tributaria en las cuales tanto los Tribunales Administrativos como las Juezas y Jueces de Distrito y Tribunales de Circuito del Poder Judicial de la Federación o, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán resolver en un máximo de seis meses, contados a partir del conocimiento del asunto por parte de la autoridad competente. En caso de cumplirse con el plazo señalado y que no se haya dictado sentencia, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deberá dar aviso inmediato al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora o, en su caso, dar vista al órgano interno de control tratándose de Tribunales Administrativos”.

¹⁸ “...expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los mismos”. Artículo 94 de la Constitución, párrafo noveno, Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 2024.

Pero si bien esta ruta es en principio viable, no está exenta de problemas. En primer lugar, es difícil reducir la carga de trabajo dado que ni constitucional ni legalmente se modificaron las competencias de la SCJN. De hecho, la nueva ley orgánica del poder judicial es un espejo de la anterior en lo que respecta a los asuntos que le corresponden al tribunal constitucional.¹⁹

Otro reto reside en que la distribución de asuntos adicionales a los que ya se delegaban previo a la reforma, generaría otros inconvenientes. Por un lado, como ya se apuntó, por diseño constitucional sería imposible delegar ciertos asuntos, tales como controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, declaratorias generales de inconstitucionalidad, revisión de la constitucionalidad de las consultas populares, así como declaratorias expedidas por el Ejecutivo federal durante una suspensión de derechos y garantías. Dichos procedimientos se le asignan a la SCJN por su relación con los demás poderes, dado que se trata del tribunal constitucional y el órgano cúspide del Poder Judicial de la Federación.

Un segundo grupo de asuntos también sería imposible delegar sea porque revisan actos al interior de la SCJN, como recusaciones, excusas e impedimentos de las y los ministros, así como los recursos de revisión contra los acuerdos de trámite de la presidencia. O porque conllevan la resolución de conflictos entre diversos órganos jurisdiccionales que deben ser resueltos precisamente por un órgano superior, tales como las contradicciones o conflictos competenciales entre Plenos Regionales. En cualquier caso, este conjunto de asuntos no se traduciría en una disminución significativa de la carga de trabajo.

Los asuntos, entonces, que por su volumen podrían ser relevantes para delegarse a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito son los recursos de revisión que se interponen en contra de juicios de amparos directos e indirectos. Este envío, sin embargo, tampoco estaría libre de desafíos.

¹⁹ Los cambios sustantivos son únicamente dos: se suprimió la competencia de la SCJN para conocer del recurso de revocación que se interpusiera contra la Comisión de Conflictos Laborales del Poder Judicial de la Federación, y se agregó la competencia para resolver las contradicciones de criterios entre Plenos Regionales.

En el caso de los amparos directos en revisión, si bien es cierto que se tratan de los asuntos que implican la mayor carga de trabajo²⁰, es importante recordar que en nuestra historia constitucional se ha cuestionado de manera reiterada que exista un juicio de amparo para revisar las sentencias dictadas por los tribunales de las entidades federativas, pues conlleva subordinarlas a la federación. Por esta razón, el recurso que permite revisar esas sentencias de amparo es de carácter excepcional; y, por ello, su existencia se justifica, no como un derecho de las partes en el juicio, sino como una potestad discrecional de la SCJN que le permite valorar su admisión en función de que su resolución permitirá definir un criterio de relevancia para el orden jurídico en general²¹. Si esta es la razón de existir de este recurso, sería una incongruencia argüir que sólo la SCJN puede determinar que cierto asunto goza de excepcionalidad y, a su vez, delegue esta facultad a una pluralidad de órganos (puntualmente los Plenos Regionales).

Un desafío adicional relacionado con la eventual delegación de amparos directos en revisión a los Plenos de Circuito está en su instrumentación. Esta medida tendría un impacto presupuestal ya que estos órganos no cuentan con la infraestructura necesaria para tramitar y procesar ese número de asuntos. Es decir, se requeriría ampliar su personal para contar con la capacidad de trabajo necesaria para procesar tal volumen de asuntos. Lo cual iría en contra de la política de austeridad del gobierno de la presidenta Sheinbaum, quien para el año 2025, a pesar de la inminente entrada en vigor de la reforma judicial, impulsó —con el apoyo de su coalición partidista en el Congreso— uno de los recortes presupuestales al Poder Judicial de la Federación más grandes en su historia contemporánea.

En cuanto a las revisiones de amparos indirectos, es importante recordar que ya, antes de la reforma, un número importante eran resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; en concreto, aquellos que no planteaban una cuestión de constitucionalidad, los que se promovían contra leyes locales

²⁰ En 2024 se promovieron más de 8,300 amparos directos en revisión, de los cuales sólo se turnaron a ponencia 1,523 (menos del 18 %). Ver Informe Anual de Labores del Poder Judicial de la Federación 2024, página 45.

²¹ Al respecto, véase lo desarrollado por la Segunda Sala de la SCJN en el amparo directo en revisión 6686/2016, fallado en la sesión del 22 de marzo de 2017.

y/o reglamentos federales o locales, así como los que eran iniciados contra leyes federales cuando existe jurisprudencia. Esta delegación permitía que la SCJN se abocara en los asuntos promovidos contra leyes federales cuyo problema de constitucionalidad resultaba novedoso. En este sentido, la única posible adición a la lista de amparos indirectos delegados a los Tribunales Colegiados serían justo ese tipo de amparos.

En 2024, el impacto en términos de carga de trabajo para la SCJN de estos asuntos fue de 832 asuntos, de los cuales 486 fueron admitidos, 263 desechados y 80 devueltos a los Colegiados.²² Aunque es cierto que delegarlos en su totalidad disminuiría de manera considerable la carga de trabajo de la SCJN, vale la pena tener en cuenta los problemas de sobrecarga de trabajo y demora en la resolución de asuntos que ya existen en los Tribunales Colegiados de Circuito. De tal manera que optar por este camino, una vez más, exigiría un replanteamiento presupuestal para dotar a los Tribunales Colegiados de capacidad para procesar esta carga adicional de trabajo.

IV. CONCLUSIONES

Las Salas de la SCJN cumplían una función fundamental para la justicia constitucional de nuestro país. No sólo porque eran los órganos que desahogaban más asuntos y, con ello, se combatía el rezago con miras a lograr una impartición de justicia pronta y expedita. También porque en las Salas se desarrollaron muchos de los criterios jurisprudenciales que han modernizado al sistema de justicia. Desde nuestra perspectiva, es indudable que la justicia constitucional pierde con su supresión. Sin duda, la justicia será más lenta, más discrecional y con menos calidad deliberativa. De ahí que las débiles —de hecho, prácticamente nulas— razones que se expusieron o que llevaron a su supresión resultan desconcertantes.

La nueva integración de la SCJN no tendrá nada fácil la tarea de reestructurar su forma de trabajo para desahogar asuntos sin la existencia de las Salas. Existen muchos y muy complejos temas que subyacen a las decisiones que les tocará adoptar a las y los primeros ministros electos por voto popular. ¿Cómo lograr una mejor justicia? ¿De qué manera asegurar una justicia más rápida y

²² Informe Anual de Labores del Poder Judicial de la Federación 2024, página 42.

con argumentos más sólidos? ¿Cómo garantizar una justicia más transparente y cercana a la ciudadanía? Estas y otras preguntas en sí mismas complejas, lo serán más todavía sin el apoyo de las Salas de la SCJN.

Decía el filósofo español George Santayana que aquellos que no pueden recordar el pasado están condenados a repetirlo. El diseño original de la Constitución de 1917 suprimió las Salas que existían en la Constitución de 1857, siguiendo en parte a Emilio Rabasa en *La Constitución y la Dictadura*, para quien las Salas impedían que se manifestara de manera clara e indubitable “la voz” de la SCJN. Bastó, no obstante, el mero transcurso del tiempo para recular y restablecer las Salas e, incluso, incrementar su número.

El sistema constitucional mexicano es complejo y abigarrado; muestra de ello es la doble tarea que tiene la SCJN: tribunal constitucional y, al mismo tiempo, Corte Suprema. Mientras ese doble rol se mantenga, las Salas sirven para un mejor funcionamiento del engranaje de la justicia en el país. ¿Cuánto tiempo transcurrirá para que aquellos que las eliminaron de un plumazo se den cuenta de lo necesarias y útiles que eran? Mientras eso suceda, las consecuencias de una justicia constitucional más lenta y menos deliberativa serán absorbidas principalmente, como siempre, por las personas más vulnerables del país.

Capítulo 10

Jurisprudencia y sistema de precedentes: escenarios a partir de la reforma judicial

María Amparo Hernández Chong Cuy¹

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de jurisprudencia, y con ello de precedentes obligatorios, parecería no haber sido afectado por la reforma judicial Obrador-Sheinbaum. Muy pocas disposiciones relativas a la manera en que se integra y obliga la jurisprudencia fueron modificadas.

Se ajustaron los votos necesarios para que un precedente de la Suprema Corte sea vinculante (debido a la disminución del número de ministros de once a nueve); asimismo, se suprimieron las normas que definían el umbral para que los precedentes de las Salas de la Corte fueran vinculantes, en razón a que éstas fueron extinguidas.² Mas el resto de las reglas quedaron prácticamente iguales.

Esto podría parecer algo bueno, pues casi todo lo que fue ajustado por la reforma no tiene buen pronóstico. Sin embargo, esto no es del todo cierto. Aun cuando el sistema de jurisprudencia está aparentemente intocado por la reforma judicial de 2024, sí sufrió un impacto no menor.

¹ Magistrada de Circuito e investigadora.

² Artículos 94 y 99 de la Constitución.

Al observar con detenimiento, es posible detectar que su funcionalidad y objetivos quedaron significativamente dificultados, cuando no comprometidos. La reforma profundizó problemáticas del sistema de jurisprudencia provocadas por la figura del “precedente obligatorio”, introducido con la reforma de 2021, además de suscitar otras nuevas. Para explicar esto, es indispensable un poco de contexto.

II. EL CONTEXTO: DEL HISTÓRICO *STATUS QUO* A SU ROMPIMIENTO EN 2021

En México, la jurisprudencia ha sido a lo largo de su historia reconocida como fuente de ley. Se trata de un cuerpo legal integrado por las decisiones de ciertos tribunales, en particular la Suprema Corte, que es obligatoria para los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía (semejante a lo que en derecho anglosajón se conoce como *stare decisis*).

Desde 1882, la regla era que lo sostenido en un fallo, así fuera de la Suprema Corte, no era por sí mismo obligatorio para los demás jueces. Para lograr la obligatoriedad frente a los demás órganos judiciales era indispensable que (i) lo reiterara en cinco casos y (ii) que tales asuntos fueran decididos por una mayoría calificada.³

A mediados del siglo XX, para desahogar y disminuir el rezago de la Corte, se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito. Eventualmente también se les permitió establecer jurisprudencia obligatoria para sus inferiores; replicándose la regla de reiteración de los cinco fallos para lograr la obligatoriedad, aunque exigiéndose votación unánime.

³ El por qué se introdujo la regla de la su necesaria reiteración ha sido un tema del que se han ocupado algunos historiadores, unos considerándolo como la fórmula que era consecuente en el momento de la introducción al sistema jurídico del concepto de jurisprudencia, atento a las tensiones políticas prevalecientes a finales del siglo XIX entre la judicatura y el Ejecutivo; otros poniendo énfasis en las dificultades de difusión y comunicación que en el país prevalecían en esa época, a la que no era ajeno lo decidido por la Corte, máxime que si el juez se apartaba de lo obligatorio había lugar al fincamiento de responsabilidades. Baste por ahora expresar que desde el primer momento en que se introdujo la obligatoriedad para los demás tribunales de lo decidido por la Suprema Corte —nuestro actual entendimiento de jurisprudencia—, esa obligatoriedad se condicionó a su previa reiteración en cinco casos. Véase:

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La jurisprudencia en México*, segunda edición, México, SCJN, pp. 60 y ss.; González Oropeza, Manuel, *La jurisprudencia: su conocimiento y forma de reportarla*, México, SCJN, 2005, pp. 35 y ss.; Rosales Guerrero, Emanuel Guadalupe, *Estudio Sistemático de la Jurisprudencia*, México, SCJN, 2005, pp. 33 y ss.

Fue hasta los años 60 del siglo pasado, cuando, en aras de uniformar criterios interpretativos divergentes, problemática surgida con la proliferación de órganos jurisdiccionales, se introdujo la figura de la “contradicción de tesis” (renombrada, en 2021, como “contradicción de criterios”). Mecanismo a través del cual se podía denunciar ante la Suprema Corte que se habían dictado dos soluciones contradictorias a un mismo planteamiento; la Corte, en respuesta, resolvía cuál debía prevalecer, uniformando así la interpretación normativa y el funcionamiento del sistema. Lo decidido en ese único fallo por una mayoría simple de votos obligaba a todos los juzgadores inferiores.

Luego, con la reforma judicial de 1994, se introdujeron las “acciones de inconstitucionalidad” (medio abstracto de control de constitucionalidad de leyes) y se reformó la “controversia constitucional” (litigios entre poderes públicos). Ambos procesos del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte. Estas reformas vienen a colación pues se estableció que la decisión de la Suprema Corte en las sentencias dictadas en este tipo de asuntos —con un mero fallo y una votación calificada de ocho de once votos— sería obligatorio para todo el sistema judicial. Esto marcaba una importante diferencia con lo que pasaba en todos los demás litigios que resolvía la Suprema Corte, típicamente los juicios de amparo, que siempre han sido los asuntos que ocupan el grueso de su trabajo.

Así funcionó el sistema de jurisprudencia durante buena parte del siglo XX e inicios del XXI. Y, en términos generales, marchó bastante bien.

Por otro lado, la difusión de lo decidido también evolucionó de manera relevante. Primero se publicaban las sentencias en papel, después se empezaron a difundir por el mismo medio las “tesis”, una especie de síntesis y abstracción de las decisiones; actualmente, estas tesis se publican en medios electrónicos. En sus inicios, las tesis tenían sus bondades, pero a la larga propiciarían prácticas desafortunadas que echaron raíces en el sistema de justicia.

En efecto, al ser información de fácil consumo, se desincentivó una cultura de lectura, de comprensión, análisis de sentencias, diálogo con razonamientos, así como de descubrimiento de sus contextos. En lugar de formar y desarrollar competencias analíticas, críticas y argumentativas, se solían citar pedazos de información (no pocas veces inconexos). De tal manera que

la invocación de tesis se convirtió muchas veces en algo inútil y acrítico, que en ocasiones incluso arrojaba resultados injustos e ilógicos.

III. LA REFORMA DE 2021: EL FIN DE LA REGLA DE REITERACIÓN

En 2021, con el propósito de contrarrestar los vicios de las tesis antes apuntados y enfatizar la superioridad jerárquica de la Suprema Corte —al menos así se arguyó— se introdujo un “sistema de precedentes”, el cual suprimió la regla de la reiteración para los casos de la Suprema Corte.⁴

Lo cierto, sin embargo, es que esta reforma nada tenía que ver con las malas prácticas propiciadas por la divulgación de tesis. A su vez, la regla de reiteración tampoco mancillaba la superioridad jerárquica de la Suprema Corte. Es más, los tribunales inferiores, en la práctica, replicaban casi en automático lo decidido por la Corte, aun cuando careciera de obligatoriedad. A veces persuadidos por el criterio, otras por la comodidad que ello representaba, máxime que, de ser recurridas esas decisiones, serían confirmadas.

La regla de reiteración tampoco encarecía el acceso a la justicia, como también se esgrimió para justificar esta reforma. Es cierto, que en ocasiones se tenía que litigar un conflicto sobre temáticas que ya habían sido decididas por la Suprema Corte. Sin embargo, eso sucedía porque las autoridades administrativas encargadas de aplicar la ley no estaban (ni están) obligadas a ceñirse a lo sostenido por la Corte, pues, a éstas nunca les ha obligado la jurisprudencia. Pero tal situación de ningún modo se solucionaba con abandonar la regla de reiteración.

La regla de reiteración, por su arraigo, ya era parte de nuestra tradición jurídica y tenía sus bondades: propiciaba ejercicios más detenidos de reflexión; ponía a prueba del tiempo los méritos de los criterios, que a veces se fortalecían y otras no resistían; abría una valiosa oportunidad para que los precedentes se conocieran y comprendieran, además de que se fueran nutriendo y matizando. La obligatoriedad generalizada llegaba con la maduración y con la certeza de que el criterio no pasaba desapercibido.

⁴ Reforma constitucional publicada el 11 de marzo de 2021, Diario Oficial de la Federación.

Una muestra de que se le reconocían sus bondades se encuentra en la Ley de Amparo promulgada en 2013, cuyo proyecto fue autoría intelectual de la propia Corte. En esa ocasión se agregó a la exigencia de cinco reiteraciones y votación calificada, con el acento de que tales reiteraciones tenían que provenir de sentencias dictadas en distintas fechas.⁵ Es decir, si en un mismo día se resolvían cinco asuntos iguales, tales casos no contaban como “reiteraciones” porque no había propiciado un espacio temporal de reflexión acerca de lo decidido.⁶

En el fondo, el abandono de la regla de reiteración en 2021, dada la coyuntura política prevaleciente en esas fechas, en particular una Corte presidida por una persona abiertamente afín a un presidente de la República tan fuerte como lo fue López Obrador, se tradujo en un velado y tecnificado mecanismo de control político sobre la judicatura.

¿En qué sentido? A partir de este nuevo sistema de precedentes, bastaría convencer a ocho de once integrantes de la Suprema Corte de fallar en cierto sentido un sólo caso, para que todo litigio similar que transitara por el sistema, a través de los tribunales inferiores, tuviera que resolverse de la misma manera. Una suerte de tablero de control de largo alcance sobre toda la judicatura: un fallo desde la Suprema Corte, a partir del control de unos algunos de sus integrantes, sofocaría la libertad de jurisdicción de los poderes judiciales del país por entero.

IV. LA INVIABILIDAD DE LOS FINES NO POLÍTICOS DEL SISTEMA DE ÚNICO PRECEDENTE

La reforma de 2021, por otra parte, encontró variopintos obstáculos para concretar los fines epistémicos que perseguía, tales como cambiar la forma de conocer, usar y razonar a partir de la interpretación del derecho de la Corte.

En primer lugar, estaba el diseño competencial de la Suprema Corte y, en ese sentido, el hecho de que son varios de miles los asuntos que resuelve cada

⁵ Artículos 222 y 223 de la Ley de Amparo, actualmente derogados.

⁶ Las razones de esta modificación son anecdóticas y no es el caso aquí abordarlas. Lo relevante es destacar que se consideró como positiva la regla de la reiteración, así como tener la oportunidad de reflexionar sobre lo decidido antes de dotarlo de obligatoriedad generalizada.

año⁷. Un sistema de precedentes como el establecido por la reforma de 2021 funciona bien cuando el órgano judicial límite —como ocurre, por ejemplo, en la Corte Suprema de Estados Unidos— resuelve cuando más un centenar de asuntos cada año. Este no es el caso.

La Corte mexicana resuelve volúmenes inverosímiles de asuntos. En ese universo, se abordan pocos grandes problemas constitucionales, y muchísimas cuestiones menores. Esto no permite que los funcionarios judiciales, incluidos los de la propia Corte, estén siquiera al tanto —mucho menos estudiarlos al fondo— de todos los precedentes existentes, no se diga del resto de los operadores judiciales.

A partir de esta situación, la reforma de 2021 introdujo algunas modificaciones para reducir las cargas de la Suprema Corte, pero no fue suficiente. Se canceló la posibilidad de recurrir las decisiones de la presidencia de la Suprema Corte para admitir o no amparos directos en revisión (que ingresan por miles). Con esto se buscaba aminorar los cuantiosos recursos que contra su inadmisión se presentaban, cargando de trabajo procedimental (y no de fondo) a las Salas de la Corte, para que despejadas de éstos pudiesen concentrarse más en las decisiones de fondo.

Fue una solución en el sentido correcto, pero pequeña para un problema gigantesco. Los asuntos siguieron llegando por miles y, aunque en un inicio se endureció el filtro de las admisiones, lo cierto es que los juicios de amparo resueltos por la Corte, desde entonces y a la fecha, siguen siendo muchísimos, ascendiendo a más de mil al año.⁸ El problema, por tanto, ha persistido, volviendo disfuncional el sistema de precedentes y dificultando la seguridad jurídica.

⁷ En los últimos diez años, el año que menos egresos por resolución ha registrado es de poco más de 2,500 casos, mientras que el máximo ha sido de poco más de 8,500, siendo el promedio poco más de 5,300 anuales. Datos de elaboración propia a partir de lo registrado y publicado en la estadística de la Suprema Corte, consultable en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2025-01/Ingresos%20Egresos%202024.pdf>

⁸ Datos de elaboración propia a partir del Informe Estadístico ya referido. Durante 2021, 2022 y 2023 los egresos por resolución presidencial fueron al alza, no así en 2024, donde se aprecia un baja en la tasa de desechamientos (más admisiones). En 2021, los amparos resueltos por resolución colegiada (directos en revisión e indirectos en revisión, suman poco más de 650; en 2022, poco más de 800; en 2023, poco más de 1,000; en 2024, poco más de 220).

Aunado a esto, la ya referida intención de impulsar una nueva forma de conocer, entender y razonar con precedentes iba a contraflujo de la arraigada cultura jurídica entre funcionarios judiciales y el foro a la que antes nos referíamos, propensa a la invocación acrítica y descontextualizada de las “tesis” de jurisprudencia. La cual, sobra mencionar, difícilmente cambia por decreto.

Lo insostenible e idealizado de las justificaciones empleadas para el abandono de la regla de reiteración y las barreras estructurales y culturales no atendidas en 2021, para su real funcionamiento, dieron pie a la lectura de que su verdadero motivo, más bien, fue el control técnico-político de la judicatura ya aludido. Pero, entonces, vino la reforma judicial de 2024.

V. LA REFORMA DE 2024 Y EL CONTROL TÉCNICO-POLÍTICO DE JUDICATURA

La reforma judicial Obrador-Sheinbaum, con el acceso político electoral al cargo de ministra o ministro, junto con reducción del número de integrantes de la Corte, estableció condiciones idóneas para acentuar aún más el rol de mecanismo de control técnico-político de la regla del precedente único obligatorio.

El sistema de elección por voto popular como vía para acceder al cargo de ministro, considerando el significativo poder del oficialismo, presenta un riesgo considerable en cuanto a que la nueva generación de ministros pueda desarrollar una interpretación constitucional guiada más por los intereses y circunstancias político-partidistas que por la carta de derechos y demás pautas constitucionales. Sesgo que, considerando los resultados de la última elección federal, se habrá de traducir en una deferencia judicial hacia el oficialismo, tanto frente al poder Legislativo como al Ejecutivo, con miras a tolerar un ejercicio discrecional del poder y diluir la maquinaria de pesos y contrapesos establecida en la Constitución.

El control —no administrativo sino de criterios jurisdiccionales— que permitió el sistema del precedente único desde la Suprema Corte respecto toda la judicatura con la reforma de 2021 se facilita todavía más con la reforma judicial de 2024. Esto debido, además de las inercias políticas antes anotadas, porque ahora con la reducción de once a nueve ministros, el número de votos necesarios para lograr la obligatoriedad de un precedente es

de tan sólo seis. Basta ese número para impulsar una decisión que obligue a todos los tribunales inferiores, federales y locales, sean o no parte de los poderes judiciales.⁹

VI- LA VULNERABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA PROTECTORA DE DERECHOS HUMANOS

La deferencia hacia el oficialismo que permite este rediseño de la Suprema Corte y el acceso al cargo judicial por la vía electoral hace previsible que serán pocas las ocasiones en que se llegue a sostener la inconstitucionalidad o inconveniencia de alguna ley, máxime si éstas emanan de las actuales legislaturas.

En esta dinámica de deferencias políticas no sería extraño que, una vez instalada la renovada Suprema Corte, en breve tiempo tengamos un cuerpo jurisprudencial distinto al actual —que en la última década se ha caracterizado por avanzar en la protección de los derechos humanos—.

Dado, entonces, que la nueva Corte, derivada de la reforma judicial de 2024, puede apartarse de sus propios precedentes, es esperable que se vayan dejando atrás criterios que fueron fortaleciendo derechos humanos y limitando el ejercicio del poder a través de la actividad interpretativa. Máxime la prevalencia que tendrá la interpretación “literal” que el poder legislativo en turno ha insistido como la única admisible, procurando impedir cualquier otro tipo de interpretación.

En la medida en que esto suceda, la jurisprudencia y criterios protectores de derechos humanos emanados de Tribunales Colegiados irá siendo superada y, en esta lógica, también mermando en su producción.

En un terreno más operativo o funcional, es de notarse que ninguna de las medidas introducidas en la reforma de 2024 ayuda a solucionar los pro-

⁹ En México existen órganos jurisdiccionales que no están integrados formalmente a los poderes judiciales, tanto a nivel federal como nivel estatal. Cuando esto sucede, generalmente forman parte de los poderes ejecutivos, pero sus funciones son materialmente jurisdiccionales. Así sucede con la justicia agraria (federal), la contenciosa-administrativa (federal y local), la militar. A nivel local, en algunos estados también con la justicia electoral. La obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte obliga a toda autoridad jurisdiccional, sea federal o local encuentra arraigo histórico también. Artículo 217, primer párrafo, de la Ley de Amparo: “La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte”.

blemas estructurales que desde 2021 enfrentó la introducción del precedente obligatorio. Me refiero, por ejemplo, al ya mencionado problema del gran volumen de casos que conoce la Corte. De hecho, la reforma agravó las cosas. En la medida en que suprimió el funcionamiento de la Corte en sus dos Salas —ahora sólo funcionará en Pleno—, se le restó capacidad operativa mientras que mantuvo el mismo cúmulo de competencias. Esto es, sigue siendo competente para conocer los mismos asuntos, aun cuando se mermó la estructura para procesarlos. La barrera estructural que hacía disfuncional el sistema de precedentes se hizo todavía más grande.

VII. LOS RETOS DE LA REPOBLACIÓN DE LAS JUDICATURAS

Del otro extremo de la ecuación están los juzgadores de menor jerarquía, encargados de conocer y trabajar con el sistema de jurisprudencia y precedentes. Para que un sistema de precedentes funcione se necesita, primero que nada, una judicatura que lo conozca y use. Sin negar el gran incentivo que habrá para seguir los precedentes con el nuevo Tribunal de Disciplina, por el temor de los jueces de ser sancionados en caso de no acatarlos. Lo cierto es que la repoblación masiva de la judicatura federal y estatales que mandata la reforma de 2024, a través de reglas electorales que no privilegian la experiencia o práctica judicial, menos aún el conocimiento jurisprudencial, permite augurar que la operatividad del sistema de jurisprudencia se verá aún más comprometida.

En la medida en que perfiles noveles accedan al cargo, su familiarización con el cuerpo jurisprudencial existente requerirá un tiempo importante. Es cierto, se previeron comités de evaluación para auxiliar a los tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, únicos postulantes de candidatos, en su tarea de definir las candidaturas; pero, en realidad, no se cercioró sobre los conocimientos técnicos o competencias requeridas para el cargo, menos aún el manejo de la jurisprudencia.

Así, si bien la legislación transitoria ha establecido que los existentes precedentes obligatorios permanecerán vigentes tras la reforma¹⁰, en términos prácticos, su efectividad dependerá, primero y en esencia, de que éstos

¹⁰ Artículo octavo transitorio, nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2024.

sean siquiera conocidos e internalizados por la nueva población de personas juzgadoras electas. En particular, aquellos que por primera vez se sumen al poder judicial.

Afirmar lo anterior no desconoce que la búsqueda de jurisprudencia es una tarea que hoy en día pueden ser facilitadas por medios digitales, pero no deja de ser necesaria cierta preparación para contextualizar, interpretar, y sortear entre un amplio universo de precedentes para llevarlos al caso concreto. No se trata, es cierto, de una tarea imposible, pero sí implica un esfuerzo pedagógico y formativo de largo aliento, que exige tiempo, voluntad, presupuesto, capital humano e infraestructura.

La repoblación masiva torna altamente probable que, en la práctica, los nuevos juzgadores se apoyen mucho en los secretarios del órgano en su día a día. Estos funcionarios, gracias a que su estabilidad no fue impactada por la lógica del voto popular, se mantendrán en sus puestos tras la elección y están habituados al uso de la jurisprudencia. Pero en este contexto, la conjunción de todas estas circunstancias puede llevar a lo que coloquialmente se conoce como “justicia de secretarios”. Es decir, cuando los jueces se apoyan o dependen en exceso de lo que sabe el secretario, quien en realidad está decidiendo es el secretario y no el juzgador o, por lo menos, aquél ejerce una fuerte influencia en sus decisiones. Esta práctica ha sido, y con razón, duramente criticada cuando se han sospechado o advertido casos así en la saliente judicatura, por la defraudación que implica y los riesgos de corruptibilidad que suscita.

Además, no olvidemos que la reforma judicial Obrador-Sheinbaum se presentó cuando estábamos apenas en medio de una transición hacia una forma distinta de pensar, trabajar y usar los “precedentes” obligatorios resultados de la reforma de 2021. Para los salientes juzgadores esto ha representado emprender un proceso de reaprendizaje en el que se tuvieron algunos avances, pero que con su salida se desvanecen. Proceso en el que tendrán que iniciarse los entrantes que no provengan de las existentes judicaturas.

La persistencia de las barreras estructurales y los retos de repoblar la judicatura, federal y estatales, comprometen tanto la impartición de una justicia técnicamente sólida, como la posibilidad de que el sistema de jurisprudencia abone a la seguridad jurídica a la que aspira.

VIII. CONCLUSIÓN

Lo antes trazado permite apreciar que la reforma judicial de 2024 no sólo tiene un enorme impacto desde la perspectiva de la división de poderes, de la que mucho se ha hablado por las importantes afectaciones que trajo a la independencia judicial. La reforma impacta también todo aquello que tiene que ver con la impartición de justicia, aun algo tan aparentemente técnico, teórico o inconexo con la materia electoral central de la misma, como lo es el sistema de jurisprudencia. Lo trastocó al agravar los riesgos y complejidades políticas y técnicas que ya tenía, y añadirle otros, antes inimaginables.

Decía Carnelutti que “es bastante más preferible para un pueblo tener malas leyes con buenos jueces, que malos jueces con buenas leyes”. En esta encrucijada, que el sistema de jurisprudencia sea funcional, que pueda ofrecer la certeza y seguridad jurídica a la que en última instancia aspira o cuando menos seguir siendo la fuente y herramienta jurisdiccional a la que estamos habituados, y que —muy importante— no sirva como tablero de control político, dependerá en buena medida de la suerte, por el componente aleatorio que tiene el proceso de selección de candidaturas judiciales y la aleatoriedad propia de toda elección popular. Dependerá de los perfiles, experiencia y visión que tengan los juzgadores que, en esa aleatoriedad electoral, cuando no manipulación, arroje la elección extraordinaria de 2025, la elección ordinaria de 2027 y sus sucesivas. Y sin desdoro, por supuesto, de que se remonten las importantes flaquezas que en México tienen las prácticas institucionales, gremiales y de quiénes forman las nuevas generaciones de abogados.

Capítulo 11

La otra reforma: la justicia en las entidades federativas

Javier Martín Reyes¹ y Saúl López Noriega²

I. INTRODUCCIÓN: LA JUSTICIA QUE NO ESTAMOS MIRANDO³

No debería sorprendernos que el debate sobre la reforma judicial en México se haya concentrado casi sólo en el ámbito federal. Esta ha sido, históricamente, la regla tanto en la conversación pública como en la producción académica sobre el sistema de justicia.

En efecto, a pesar de que la inmensa mayoría de los conflictos que impactan en la vida cotidiana de las personas se resuelven en los tribunales locales⁴, el análisis se ha enfocado en las grandes reformas de la judicatura federal. La de 1994 que rediseñó a la Suprema Corte;⁵ la de 2008 que instauró el sistema penal acusatorio;⁶ y las de 2011 que cambiaron el

¹ Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y en el Centro para Estados Unidos y México del Instituto Baker.

² Profesor e investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

³ Agradecemos a Luis Mauricio Varas Silva y a Gadiel Solorio Alvarez por su apoyo como asistentes de investigación.

⁴ Javier Martín Reyes, *Reforma en materia de justicia cotidiana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

⁵ Héctor Fix-Fierro, "Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: The Trajectory of Three Years", *United States–Mexico Law Journal*, vol. 6, núm. 1, 1998, pp. 1–20.

⁶ David A. Shirk, "Criminal Justice Reform in Mexico: An Overview", *Mexican Law Review*, vol. III, núm. 2, 2011, pp. 189–211.

paradigma en materia de derechos humanos, además de rediseñar el juicio de amparo.⁷

La reforma judicial de 2024 no es la excepción. La atención pública se ha volcado, casi por completo, al ámbito federal.⁸ Y con razón: se trata, como se explica a lo largo de este libro, de una reforma de gran calado. Pero es un error ignorar a las entidades federativas. No hay que olvidar que un aspecto crucial de esta reforma judicial es su exigencia a los estados de replantear sus respectivos poderes judiciales.

Es de tal relevancia este aspecto que no exageramos al afirmar que se trata de otra reforma por entero. Esto debido a su intervención en el nivel de justicia más relevante en términos de conflictividad social y, en ese sentido, a las enormes consecuencias que tendrá en la vida cotidiana de la población del país. Lo interesante es que, a diferencia del nivel federal, los estados cuentan con un margen de configuración legislativa nada despreciable para reinventar sus sistemas de justicia.

Este capítulo se articula en dos planos. En el normativo, explicamos por qué las entidades federativas conservan un margen relevante para definir la arquitectura de sus poderes judiciales; en el descriptivo, ofrecemos un primer balance de cómo se ha comenzado a implementar la reforma judicial en el ámbito local.

⁷ Francisca Pou Giménez, “Judicial Review and Rights Protection in Mexico: The Limits of the 2011 Amparo Reform”, documento de trabajo, 15 de octubre de 2012, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2210959>.

⁸ Véase, por mencionar el estudio más completo sobre las iniciativas que eventualmente derivaron en la reforma judicial, los trabajos de César Astudillo, “La reforma al Poder Judicial. Efectos en el estatus y la mecánica de elección —por voto popular— de sus integrantes”, en Sergio López Ayllón *et al.* (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, IIJ-UNAM, 2024, pp. 287–300; Juan Jesús Garza Onofre, “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 Sergio López Ayllón *et al.* (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, IIJ-UNAM, UNAM, 2024, pp. 301–318; y Javier Martín Reyes, “La elección popular de los poderes judiciales en México: breve radiografía del ‘Plan C’”, en Sergio López Ayllón *et al.* (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, IIJ-UNAM, 2024, pp. 319–334.

Nuestra tesis es doble: por una parte, los estados tienen un margen no menor para alejarse de algunos de los cambios más destructivos adoptados a nivel federal; por la otra, en la práctica, ese margen ha sido desaprovechado. Lejos de innovar o corregir, la mayoría de las entidades ha optado por replicar —casi sin reservas— el modelo federal.

II. UNA INICIATIVA, MUCHAS LECTURAS: LA PROPUESTA DE LÓPEZ OBRADOR

Para responder a la pregunta de cuánto margen tienen las entidades federativas para rediseñar sus sistemas judiciales, es necesario regresar al origen del proceso legislativo. En particular, conviene analizar la iniciativa presentada por el entonces presidente López Obrador el 5 de febrero de 2024, pues ahí se encuentran las primeras claves para interpretar el alcance de la reforma en el ámbito local.⁹ Desde ese primer documento, el énfasis estuvo claramente puesto en el nivel federal: tanto la exposición de motivos como el articulado propuesto se centraron casi en exclusiva en la reestructuración del Poder Judicial de la Federación. Las referencias al ámbito local fueron escasas. Pero algunas de ellas son de enorme relevancia constitucional.

En la versión inicial, López Obrador propuso incorporar en la Constitución federal disposiciones que impactarían directamente en el diseño de los poderes judiciales locales. Una de las más relevantes fue el establecimiento de la obligación de elegir a magistrados y jueces locales mediante voto popular, así como la creación de dos órganos específicos —uno de administración y otro de vigilancia— en sustitución de los consejos de la judicatura estatales.¹⁰

Otro punto clave de la iniciativa de López Obrador fue su intención explícita de que, al menos en parte, el modelo de elección judicial propuesto para el ámbito federal se replicara en el nivel local. Para ello, propuso que en el artículo 116 constitucional se estableciera que “[l]as propuestas de candidaturas y la elección” de magistrados y jueces locales se llevaran a

⁹ “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*, año XXVII, núm. 6457-15, 5 de febrero de 2024.

¹⁰ Julio Ríos y Luis Fernando Soto, “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014”, *Colombia Internacional*, núm. 91, 2017, pp. 243–26.

cabo “conforme a las bases” previstas para la judicatura federal y en los “términos y modalidades” que definieran las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Así, en la versión original de la reforma, el margen de configuración legislativa de las entidades federativas dependía de la respuesta a dos preguntas interpretativas clave: ¿Qué debía entenderse por las “bases” que la reforma constitucional establecía para el ámbito federal? Y, en consecuencia, ¿con cuánto margen contaban las entidades para definir los “términos y modalidades”? Responder a estas cuestiones no habría sido sencillo, por la simple razón de que en el derecho constitucional conviven distintos métodos interpretativos, los cuales pueden conducir a lecturas distintas de una misma disposición —o conjunto de disposiciones— jurídicas.¹¹ De haberse aprobado la reforma en esos términos, es muy probable que se hubiese desatado una auténtica disputa interpretativa, con soluciones distintas pero plausibles.

Sin embargo, estos problemas interpretativos —aunque no desaparecieron por completo— sí se simplificaron de manera notable en la versión aprobada de la reforma judicial. El texto que fue incorporado al artículo 116 de la Constitución, así como el régimen transitorio de la reforma, redujo de manera significativa el espacio para una batalla interpretativa. A continuación, analizamos el contenido de las nuevas disposiciones constitucionales para analizar cuál es alcance del mandato constitucional dirigido a las entidades federativas en materia de rediseño judicial.

III. LA REFORMA JUDICIAL APROBADA: CÓMO LA LITERALIDAD AMPLIÓ EL MARGEN DE LOS ESTADOS

A primera vista, podría parecer que la versión aprobada de la reforma judicial redujo el margen de actuación de las entidades federativas. Esto se debe a que, durante el proceso legislativo, se modificó la redacción del artículo 116, fracción III, de la Constitución, ampliando el catálogo de elementos que debían tomarse en cuenta para el diseño de los poderes judiciales locales. El

¹¹ Véase, por mencionar sólo un ejemplo notable de Latinoamérica, el trabajo de Roberto Gargarella, “Un papel renovado para la Corte Suprema. Democracia e interpretación judicial de la constitución”, en *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, coord. Roberto Gargarella, t. 1, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, pp. 403-427.

texto aprobado establece que “[l]as propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales se realizarán conforme a las *bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos* que señala esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación *en lo que resulte aplicable*”.¹² Es decir, si en la versión anterior sólo se exigía atender a las “bases”, ahora también deben considerarse los “procedimientos, términos, modalidades y requisitos” previstos para la judicatura federal.

No obstante, deben hacerse dos anotaciones respecto a la interpretación de esta disposición. La primera es que el propio párrafo de la fracción III del artículo 116 aclara que las entidades deberán seguir las bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos federales únicamente “en lo que resulte aplicable”. La segunda es que en el proceso de reforma constitucional se incorporó un artículo transitorio —el décimo primero— que obliga a interpretar el decreto de reformas de manera estrictamente literal. En específico, la Constitución establece que “[p]ara la interpretación y aplicación” de la reforma judicial “los órganos del Estado y toda autoridad jurisdiccional deberán atenerse a su literalidad y no habrá lugar a interpretaciones análogas o extensivas que pretendan inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial”.

Esto significa que los estados sólo están obligados a seguir las “bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos” previstos para la judicatura federal cuando estos sean *literalmente aplicables* al ámbito local. Cualquier disposición relativa a la propuesta de candidaturas y la elección de personas juzgadoras a nivel federal sólo podrá exigirse en el ámbito local si su contenido es textual y expresamente trasladable. La propia reforma prohíbe que se apliquen interpretaciones “análogas o extensivas” que pretendan modificar, ampliar o adaptar lo dispuesto. Esto es lo que establece expresamente la Constitución.

Este mandato de interpretación literal tiene implicaciones relevantes. Entre otras, implica que cualquier disposición de la reforma judicial que no se refiera estrictamente a la “propuesta” de candidaturas o a la “elec-

¹² Énfasis añadido. “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”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre de 2024 (edición vespertina).

ción” de personas juzgadoras no es obligatoria para las entidades federativas. Así, por ejemplo, no serían vinculantes las normas que regulan la forma y temporalidad para elegir a la presidencia de los tribunales superiores de justicia locales, ya que ello no se relaciona con la postulación ni con la elección de jueces o magistrados, sino con la definición de la titularidad de uno de los tres poderes de cada entidad federativa.

Más importante aún: en el sentido más estricto y literal —que es el que exige el artículo transitorio— tampoco podrían considerarse aplicables la gran mayoría de las disposiciones que regulan la propuesta y elección de “las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte”, “las Magistradas y los Magistrados de Circuito” o “las Juezas y los Jueces de Distrito”, debido a que esos cargos no existen en el ámbito local. Se trata, pues, de disposiciones que no son literalmente trasladables a los poderes judiciales estatales. Y aunque alguien podría pensar que es razonable establecer una equivalencia funcional entre los cargos federales y los locales, hacerlo implicaría recurrir a una interpretación analógica o extensiva, algo expresamente prohibido por el mencionado artículo transitorio.

¿Qué implica lo anterior? Que, en realidad, son muy pocas las normas sobre la propuesta y elección de personas juzgadoras federales que resultan literalmente aplicables a los estados. Entre ellas podrían incluirse: i) la obligación de establecer en la ley “la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género” (artículo 94); ii) el derecho de las personas candidatas a acceder “a la radio y la televisión de manera igualitaria” (artículo 96); y iii) la prohibición de que “[l]os partidos políticos y las personas servidoras públicas no podrán realizar actos de proselitismo ni posicionarse a favor o en contra de candidatura alguna” (artículo 96). Estas disposiciones constituyen bases, procedimientos, términos, modalidades o requisitos que podrían ser considerados literalmente aplicables al proceso de propuesta y elección de personas juzgadoras en el ámbito local.

Ahora bien, lo anterior no significa que no existan otras disposiciones constitucionales que sí limiten el margen de configuración legislativa de las entidades federativas. En particular, resulta importante destacar que la versión final de la reforma se estableció, dentro del artículo 116, una serie de

disposiciones adicionales que imponen obligaciones específicas a los estados, tales como:

1. Fijar las condiciones para la elección de las personas juzgadoras locales “por voto directo y secreto de la ciudadanía”.
2. Crear “un Tribunal de Disciplina Judicial y [...] 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”.
3. Determinar las condiciones para “el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados”.
4. Establecer como mínimo para “[l]as magistradas y los magistrados y las juezas y los jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales” algunos de los requisitos establecidos para jueces y magistrados federales.¹³
5. Respetar la prohibición consistente en que “[n]o podrán ser Magistradas o Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de titular de Secretaría o su equivalente, Fiscal o Diputada o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria respectiva por el Congreso local”.
6. Crear “mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos, accesibles y paritarios de evaluación y selección que garanticen la participación de personas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes profesionales y académicos en el ejercicio de la actividad jurídica”.

¹³ Específicamente, el artículo 116, fracción III, establece que las personas juzgadoras locales “deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a IV del párrafo segundo del artículo 97 de esta Constitución”, esto es, i) “[t]ener ciudadanía mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos”; ii) “contar el día de la publicación de la convocatoria [...] con título de licenciatura en derecho expedido legalmente y haber obtenido un promedio general de calificación de cuando menos ocho puntos o su equivalente y de nueve puntos o equivalente en las materias relacionadas con el cargo al que se postula en la licenciatura, especialidad, maestría o doctorado”; iii) “[g]ozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de la libertad”; y iv) “[h]aber residido en el país durante el año anterior al día de la publicación de la convocatoria”.

7. Respetar que “[l]as y los magistrados y las y los jueces durarán en el ejercicio de su encargo nueve años, podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados”.
8. Fijar una garantía y un tope salarial de tal manera que “[l]as magistradas y los magistrados y las juezas y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo”.
9. Establecer la prohibición consistente en que “[e]n el ámbito de los Poderes Judiciales de los Estados, no podrán crearse ni mantenerse en operación fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no estén previstos en la ley”.

En balance, se puede concluir que el margen de las entidades federativas para implementar la reforma judicial es mucho más amplio de lo que podría sugerir una lectura apresurada. Aunque, por supuesto, esto no implica que dicha libertad sea absoluta.

La pregunta, entonces, es ¿cómo han ejercido, en la práctica, esa libertad configurativa las entidades federativas? Hasta aquí hemos analizado el marco constitucional que define —y acota— el margen de maniobra de los estados para rediseñar sus poderes judiciales. Pero el reconocimiento de ese margen normativo no garantiza, por sí solo, su aprovechamiento. En el siguiente apartado ofrecemos un primer panorama descriptivo sobre cómo han comenzado a implementar la reforma judicial las distintas entidades federativas y sobre qué patrones comienzan a perfilarse en ese proceso.

IV. MUCHO MARGEN, POCA AMBICIÓN: LA REFORMA JUDICIAL LOCAL EN ACCIÓN

Se suele decir que, en los sistemas federales, las entidades federativas funcionan como laboratorios para la experimentación institucional. Es preferible contrastar los aciertos y errores de múltiples soluciones imperfectas, propio del mosaico federalista, que arriesgar todo en una propuesta —como la

reforma Obrador-Sheinbaum— que impacta a rajatabla por igual a todos los poderes judiciales del país.¹⁴

Sin embargo, en el caso de esta reforma judicial, lo que hemos visto es poca experimentación y mucha imitación. La inmensa mayoría de los estados que han reformado sus constituciones locales han optado por replicar —casi sin reservas— el modelo federal, con todos los problemas que ello conlleva. Hay un puñado de casos en los que, por el contrario, sí se han introducido elementos de innovación, aunque de forma limitada. Son estos ejemplos los que vale la pena analizar con mayor detalle.

Un primer conjunto de innovaciones se refiere a la introducción de requisitos adicionales para acceder a cargos judiciales en el ámbito local, como la obligación de aprobar determinadas evaluaciones o certificaciones. A primera vista, esto podría parecer una cuestión menor. Sin embargo, en el contexto de una reforma judicial que, a nivel federal, resulta extraordinariamente laxa en materia de evaluación, estas disposiciones adoptadas por algunos estados adquieren una relevancia importante. Como se analiza en otros capítulos de este libro, el modelo federal contempla la creación de “comités de evaluación” con amplias facultades discrecionales, que ni siquiera están obligados a aplicar mecanismos básicos como exámenes de conocimientos, indispensables para verificar la idoneidad técnica de quienes aspiran a formar parte del Poder Judicial de la Federación.

Por eso resulta en especial relevante que algunos estados hayan optado por introducir —con distintos niveles de detalle— evaluaciones o certificaciones que podrían resultar más rigurosas que las previstas en el modelo federal. Algunos ejemplos: Aguascalientes estableció como requisito para acceder a una magistratura el someterse “a una evaluación técnica-jurídica, elaborada con parámetros objetivos, razonables y acordes a la especialidad de las funciones a desempeñar”.¹⁵ Coahuila, por su parte, exige “[c]ontar con la certificación de perfil judicial idóneo, por parte de la institución que se encargue de la

¹⁴ Véase, por ejemplo, el trabajo de Jeffrey S. Sutton, *51 Imperfect Solutions: States and the Making of American Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

¹⁵ Véase el artículo 54, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución de Aguascalientes. “Decreto Número 79, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes”, *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 18 de diciembre de 2024.

formación judicial del Poder Judicial del Estado”.¹⁶ Mientras que Durango prevé como requisito para ser juez el “[a]creditar experiencia en impartición de justicia o haber acreditado curso, especialidad, maestría o doctorado en impartición de justicia en la Universidad Judicial”.¹⁷

Sobra mencionar que el establecer este tipo de disposiciones no garantiza, por sí mismo, que las evaluaciones locales sean rigurosas o adecuadas. En la práctica, es posible que se reduzcan a ejercicios simbólicos y/o simulados. Pero frente a la experiencia federal —donde, para el proceso electoral de 2025, ninguna de las personas que llegaron a las boletas tuvo que presentar examen alguno— la sola existencia de estos requisitos en el ámbito local constituye, al menos, una señal alentadora. Puede no ser suficiente, pero sugiere que aún es posible aspirar a procesos de selección más serios y profesionalizados en algunas entidades federativas.

Otro rubro en el que ciertos estados se apartaron del modelo federal, son los requisitos mínimos de edad para ocupar cargos judiciales. Una vez más, aunque esta cuestión pareciese secundaria, resulta relevante señalar que este tipo de exigencias fueron eliminadas a nivel federal por la reforma judicial. Así, Durango exige que para ser electo juez o jueza se debe “[c]ontar con un mínimo de veinticinco años de edad al momento de tomar protesta”.¹⁸ Por su parte, Coahuila establece que para ser magistrado local se requiere “contar con treinta y cinco años de edad a la fecha de la convocatoria respectiva”.¹⁹

Por otra parte, algunos estados destacan por introducir restricciones orientadas a garantizar ciertas condiciones de equidad en la competencia electoral. Ese es el caso de Coahuila, que estableció expresamente que “[l]os sindicatos, la iglesia y las personas extranjeras tienen prohibido hacer proselitismo electoral dentro del proceso”. En un contexto en el que las elecciones podrían convertirse en auténticas subastas de cargos judiciales —en las que todo

¹⁶ “Decreto Número 218, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza”, *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 19 de diciembre de 2024.

¹⁷ “Decreto No. 071, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en materia del Poder Judicial del Estado”, *Periódico Oficial del Estado de Durango*, 14 de noviembre de 2024.

¹⁸ Decreto núm. 071, Durango, 2024, *op. cit.*

¹⁹ Decreto núm. 218, Coahuila, 2024, *op. cit.*

tipo de intereses buscaría influir en los comicios²⁰ — es notable que algunas entidades intenten limitar la participación de ciertos actores con poder económico, ideológico o político.

Otro conjunto de regulaciones que se apartan del modelo federal está relacionado con la forma en que se elige a la persona titular del poder judicial local. Como se sabe, a nivel federal se estableció un sistema en el cual la presidencia de la Suprema Corte se determina mediante voto popular: el cargo se asigna a quien obtenga la votación más alta, dura dos años y es rotativo —dependiendo del número de votos obtenidos—. Pues bien, algunas entidades federativas avanzaron por direcciones distintas. Este es el caso de Baja California, donde la representación del poder judicial “será electa por el voto de la mayoría de las Magistraturas presentes en la sesión de elección y la persona titular durará tres años”.²¹ De forma similar, en Coahuila la presidencia del poder judicial local recae en “la persona magistrada que designe el Pleno por tres años, con posibilidad de ser reelecto por igual período”.²²

Por último, algunos estados también han intentado atender el problema de las suplencias o de los llamados jueces subrogantes —una cuestión crucial en el ámbito federal, que también se aborda en este libro—. En ese sentido, Coahuila estableció en su reforma judicial que “[p]or cada listado de candidaturas propietarias del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Disciplina Judicial, se elegirá también un listado de candidaturas suplentes que preferentemente se conformarán entre las personas del Poder Judicial para garantizar la carrera judicial, en los términos que establezca la Ley”.²³

Como puede verse, las innovaciones locales en la implementación de la reforma judicial existen, pero son escasas y fragmentadas. Algunas entidades han introducido requisitos adicionales de evaluación, edad o certificación; otras han intentado mejorar las condiciones de equidad electoral, replantear el mecanismo de designación de la presidencia judicial o atender la cuestión

²⁰ Javier Martín Reyes, “2024: año de la independencia judicial”, *El Universal*, 19 de diciembre de 2024,

²¹ “Decreto No. 36, mediante el cual se aprueban reformas a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en materia del Poder Judicial del Estado”, *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 31 de diciembre de 2024.

²² Decreto núm. 218, Coahuila, 2024, *op. cit.*

²³ Decreto núm. 218, Coahuila, 2024, *op. cit.*

de las suplencias. Pero estos esfuerzos son la excepción, no la regla. Lo cierto es que, pese a contar con un amplio margen de configuración normativa, la gran mayoría de las entidades federativas ha optado por replicar —sin mayor ajuste ni ambición— el modelo federal. En lugar de actuar como verdaderos laboratorios de diseño institucional, los estados han funcionado como simples fotocopiadoras del esquema aprobado a nivel nacional.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LO QUE NO FUE (Y LO QUE AÚN PUEDE SER)

La reforma judicial de 2024 abrió una puerta que pocos esperaban: al imponer una interpretación estrictamente literal de sus disposiciones, terminó ampliando —y no restringiendo— el margen de configuración de los poderes judiciales locales.

Desde el punto de vista constitucional, las entidades federativas cuentan con un margen nada despreciable para intentar corregir algunos de los defectos más preocupantes del modelo federal. Podrían reforzar sus procesos de selección, fortalecer la independencia y autonomía de sus órganos judiciales, crear auténticas carreras judiciales locales, aumentar las garantías presupuestarias y diseñar esquemas institucionales mejor adaptados a sus contextos.

En los hechos, sin embargo, ese margen ha sido desaprovechado. Salvo contadas excepciones, las entidades federativas han optado por replicar mecánicamente el modelo federal, con sus mismos problemas y riesgos. A pesar de gozar de la libertad constitucional para construir algo mejor, eligieron no hacerlo. Pero como decía el pensador mexicano Octavio Paz, “la historia es una caja de sorpresas”. La esperanza reside en que, en el futuro, ante un eventual reacomodo democrático del escenario político, las entidades federativas decidan abandonar la lógica de réplica sumisa e irreflexiva, para asumir el papel de laboratorios democráticos que el federalismo mexicano les confiere.

Capítulo 12

Jueces sin rostro

Rodrigo Brito Melgarejo¹

I. INTRODUCCIÓN

La reforma judicial Obrador-Sheinbaum cambiará de manera radical la organización de la judicatura, la forma en que se integran los tribunales del país y la manera en que desarrollarán sus funciones.

Los debates sobre el impacto de esta reforma han tenido eco en diversos sectores, fundamentalmente por la manera en que se elegirá a las personas titulares de los órganos jurisdiccionales en México; sin embargo, existen otros temas, como la inclusión de los llamados “jueces sin rostro” en el texto constitucional, que también han causado polémica por las implicaciones que esta figura puede tener en el ejercicio de algunos derechos humanos reconocidos y protegidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, así como por el impacto negativo en las políticas públicas en materia de justicia que puede acarrear, al evidenciar la falta de efectividad de los protocolos de seguridad tradicionales para proteger a quienes forman parte de la judicatura y por la falta de transparencia o las violaciones al debido proceso que puede provocar.

La violencia que se vive en el país y los riesgos que enfrentan quienes forman parte de la judicatura —principalmente cuando conocen de casos

¹ Profesor titular de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores.

relacionados con la delincuencia organizada —, sirvió de argumento (justificado o no) para que durante el proceso de reforma constitucional se considerara incluir en la Constitución la posibilidad de resguardar la identidad de las personas juzgadoras para preservar su seguridad. Este fin, desde luego, es loable, sobre todo en un país en que son conocidos los asesinatos de jueces e incluso de sus familias al resolver casos de grupos delictivos relacionados principalmente con el tráfico de drogas.²

Un dato: aun cuando a nivel nacional existe una carencia de registros de agresiones dirigidas contra integrantes de la judicatura, se ha documentado que el 21 % de las personas juzgadoras, que participaron en una encuesta realizada en el marco de investigaciones de carácter exploratorio sobre los peligros que enfrentan quienes imparten justicia, respondieron haber vivido algún acto de ataque o amenaza a su integridad durante los últimos diez años.³

Este contexto hace comprensible que se pongan sobre la mesa medidas para proteger a quienes son titulares de los órganos jurisdiccionales, pero no justifica que se pasen por alto las consecuencias que esas acciones pueden

² En su columna titulada “Jueces sin rostro: ni plata ni plomo”, publicada en el periódico *Milenio* el 6 de diciembre de 2022, Ricardo Monreal Ávila, entonces destacado senador del grupo parlamentario de MORENA, después de dedicar su texto a la memoria del Juez estatal Roberto Elías Martínez —quien fue asesinado en Zacatecas—, señaló que esta figura es una medida de excepción, “pero excepcional es también la violencia que se vive en varias regiones del país”. Para él, por tanto, “la figura de ‘jueces sin rostro’ [debía] ser valorada para proteger y dar seguridad a los impartidores de justicia, especialmente a quienes juzgan y sentencian a los acusados de narcotráfico, delincuencia organizada o terrorismo, delitos extremos y de alta peligrosidad para la sociedad”. Para sostener sus argumentos, Monreal menciona casos como el del juez federal Antonio Bermúdez, quien llevaba los casos de personas señaladas por su participación en el tráfico de estupefacientes o el del juez Uriel Villegas y su esposa Verónica Barajas, quienes fueron ejecutados al salir de su domicilio.

³ Véase AA. VV., *Cuando impartir justicia es peligroso. Los ataques a la integridad del personal judicial en México*, México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2024, p. 5. Al hacer el recuento de agresiones a la integridad del personal de los poderes judiciales que participaron en el estudio, en este documento, por ejemplo, se refiere que: “En los poderes judiciales de Baja California y Sonora el personal trabaja sobre un terreno permeado por la violencia. De acuerdo con testimonios, en Baja California el predominio de los grupos de la delincuencia organizada es tal que en ciertas zonas es común identificar asuntos en los que una de las partes pertenece o tiene algún vínculo con la delincuencia, lo que representa un factor de riesgo para el personal judicial. En este estado es habitual que las extorsiones y amenazas (de homicidio, de lesiones y de ‘levantamientos’) dirigidas hacia jueces y juezas provengan del narcotráfico o que las personas agresoras se identifiquen como pertenecientes a él. Además de amenazas explícitas, se presentan algunas de carácter simbólico. Por ejemplo, a un juez le fue enviada una corona de flores para funeral como una forma de amenaza de homicidio”. *Ibidem*, p. 92.

tener sobre las garantías procesales para las personas acusadas que deben existir en un Estado democrático. Por esa razón, este capítulo ofrece una breve revisión de los resultados que, en otros países latinoamericanos, ha tenido la política pública “justicia sin rostro”, para después dar cuenta de la forma en que esta se incorporó al texto constitucional mexicano y, con ello, dimensionar las implicaciones de la reforma constitucional en cuestión y las tensiones que ésta genera por ir en contra de los estándares internacionales en la materia.

II. LOS JUECES SIN ROSTRO EN AMÉRICA LATINA

México no es el primer país en que los jueces sin rostro se integran al marco normativo. Mucho se ha dicho de los antecedentes que medidas de este tipo han tenido en países como Italia después del asesinato del juez Giovanni Falcone por juzgar a integrantes de la mafia. Lo ocurrido en Europa, sin embargo, no se aleja de las políticas judiciales que, desde hace más de tres décadas, se han adoptado en países de nuestra región. En escenarios caracterizados por la presencia del narcotráfico, las guerrillas o el terrorismo, en América Latina se ha echado mano de la justicia sin rostro para evitar el asesinato o las amenazas que enfrentaban los jueces ante contextos violentos.

Durante la década de los 90, en el marco de las acciones que se tomaron para enfrentar al cártel de Medellín, en Colombia se aprobó el Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal) que establecía la “justicia sin rostro” con carácter transitorio para proteger a quienes impartían justicia en aquel país frente a los embates de dicha organización criminal. Debido a los visos de inconstitucionalidad del artículo 158 del Decreto que establecía medidas para resguardar la identidad de las personas juzgadoras, la Corte Constitucional tuvo que revisar la validez de esas disposiciones y, aunque las declaró exequibles, consideró que su sentido y propósitos “únicamente [podían] comprenderse a cabalidad si se [tenían] en cuenta las graves circunstancias de orden público en medio de las cuales [habían] sido expedidas”.⁴

Cinco años después, se adoptó un régimen de “justicia regional” a través de la Ley 270 de 1996, que contemplaba también medidas de protección como las apuntadas, pero cuya vigencia expiraba tan sólo en 1999. El carácter

⁴ Sentencia C-053 de la Corte Constitucional de Colombia del 18 de febrero de 1993.

transitorio de estos ajustes a la legislación cobró gran importancia cuando a través de la propuesta de otros cambios normativos, se pretendió dar carácter permanente a ese régimen que había sido adoptado solamente por un tiempo expresamente determinado.

Al abordar la constitucionalidad de esta pretensión, la Corte Constitucional colombiana recordó que la justicia sin rostro era “excepcional, extraordinaria, justificada sólo por la especialísima situación que impedía en ese momento el ejercicio adecuado de la administración de justicia, y que tenía una vigencia temporal y precaria”. Además, señaló que la estructura de la administración de justicia que quería convertir en permanentes algunas de las medidas adoptadas a través de la justicia regional, era discriminatoria pues las garantías procesales ante los órganos jurisdiccionales serían distintas para unos y para otros procesados, contrariando las disposiciones constitucionales y los derechos consagrados en tratados internacionales sobre derechos humanos.⁵

La figura de los jueces sin rostro también funcionó en Perú como una medida adoptada por Fujimori para responder a las acciones de grupos como Sendero Luminoso o el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. Las personas pertenecientes a estas organizaciones que eran calificadas como terroristas fueron juzgadas por jueces sin rostro que no les aseguraban las garantías mínimas para su defensa.

Estos tribunales sin rostro violaron en múltiples ocasiones, como señala *Human Rights Watch*, las obligaciones procesales asumidas en el ámbito internacional por Perú. En los contextos derivados de la justicia sin rostro se hicieron patentes prácticas como la tortura o la coacción y se dictaron sentencias sin que las personas sujetas a proceso pudieran interrogar a sus acusadores de conformidad con lo establecido en el marco normativo. En realidad, muchas veces ni siquiera se consideraron las pruebas presentadas o se hicieron esfuerzos para comprobar acusaciones infundadas.⁶ El dato de que un gran número de personas fueron sentenciadas de manera injusta por

⁵ Sentencia C-393 de la Corte Constitucional de Colombia del 6 de abril de 2000.

⁶ Estos hechos pueden encontrarse en el documento *Presunción de Culpa: Violaciones de los derechos humanos y los tribunales sin rostro en Perú*, elaborado por *Human Rights Watch*, disponible en: <https://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/1996/peru.html>

tribunales sin rostro, hizo que éstos fueran dejados de lado después de cinco años en el país andino.⁷

En El Salvador, por su parte, el presidente Bukele impulsó reformas a las disposiciones que regulan el proceso penal después de declarar el régimen de excepción aprobado en marzo de 2022, a través de las cuales se contemplaba la figura de los jueces sin rostro. Estos cambios adicionaron el artículo 73-A del Código Procesal Penal para establecer medidas tendientes a “salvaguardar la vida, la integridad personal, la libertad y demás derechos de las personas que integran los organismos ordinarios comunes que ejercen permanentemente competencia penal, así como organismos ordinarios especializados con competencias penales”. Entre estas medidas se contemplaba que “en los actos administrativos o judiciales no [constaran] los nombres ni los datos generales de los jueces, magistrados o secretarios de actuación, ni cualquier otro dato que [sirviera] para su identificación, pudiéndose utilizar un número o cualquier otra clave para tales efectos”. Estas medidas, sin embargo, han dado pie a la violación de una serie de derechos procesales que han hecho que la Fundación para el Debido Proceso haga un llamado a fin de buscar medidas alternativas para garantizar la seguridad de los operadores jurisdiccionales sin que se viole el debido proceso y se atente contra los elementos que sustentan una sociedad democrática.⁸

Estos tres casos, aunque no son los únicos en América Latina,⁹ dan muestra de intentos fallidos que, con la intención de proteger a quienes imparten justicia, han provocado una serie de violaciones a derechos humanos sin que los fines planteados con los cambios a las reglas procesales hayan alcanzado los objetivos esperados.

⁷ Recientemente, el congresista Juan Burgos, presentó un proyecto de ley que pretende restaurar los tribunales sin rostro para juzgar criminales de alta peligrosidad.

⁸ Véase el análisis contenido en *Jueces sin rostro y otras violaciones a la garantía de juez independiente e imparcial*, documento que contiene un análisis de las reformas que acompañan el régimen de excepción en El Salvador, disponible en: https://dplf.org/wp-content/uploads/2024/10/jueces_sin_rostro-detencion_provisional_-_indebido_proceso_-_analisis_reformas_el_salvador_hoja.pdf

⁹ En el año 2019, por ejemplo, Río de Janeiro incluyó en su normativa la figura de los jueces sin rostro, erigiéndose en la séptima entidad federativa de ese país en contemplar este tipo de medidas procesales para proteger a quienes integran la judicatura.

III. LA APARICIÓN DE LOS JUECES SIN ROSTRO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

En efecto, a pesar de no haberse cumplido con los propósitos que se plantearon con la inclusión de los jueces sin rostro en otras latitudes, el interés por adoptar esta figura en México ha estado latente desde hace ya varios años. Basta recordar, por ejemplo, que, en su cuarto año de mandato, el presidente Felipe Calderón, al participar en el “Diálogo por la Seguridad hacia una Política de Estado”, se dijo abierto a discutir la propuesta del coordinador del Partido Nueva Alianza en la Cámara de Diputados, Reyes Tamez Guerra, de crear la figura de jueces “anónimos” en el sistema jurídico mexicano para proteger a los impartidores de justicia de venganzas por parte de grupos delincuenciales. Esta propuesta al final no prosperó. En buena medida, porque era contraria al modelo que estaba, al mismo tiempo, incorporándose en el país: los juicios orales en materia penal, que exigían un mayor grado de transparencia en el sistema de justicia.

Esta tentación, no obstante, propia de un régimen de excepción del uso de la fuerza por parte del Estado que inició en el caso mexicano con la guerra en contra del crimen organizado, a partir del 2006, siguió latente durante los siguientes años. Pero no fue hasta la conferencia matutina del 20 de agosto de 2024 del presidente López Obrador, que se comentó que debía incluirse en nuestro sistema una “especie de protección” para los jueces que conocían casos relacionados con el crimen organizado para hacer frente a las amenazas y presiones que vivían. Este pronunciamiento pudo influir en la inclusión de la justicia sin rostro en su iniciativa original de reforma al Poder Judicial durante el proceso de dictaminación.

A pesar de no ofrecerse mayores argumentos en los dictámenes aprobados por ambas Cámaras, a fin justificar las adiciones al artículo 20 constitucional para abrir la puerta a la figura de jueces sin rostro en el país, algunas personas integrantes del grupo parlamentario de Morena expresaron su apoyo a esta figura. La diputada Lidia García Anaya, por ejemplo, dijo al discutir el dictamen de la reforma, que el anonimato de las personas juzgadoras en ciertos casos tenía como objetivo salvaguardar su integridad y la de sus familias. Pero, estos planteamientos u otros que pudieran justificar dicho añadido al paquete de reformas que incidieron en el funcionamiento de la judicatura no

se vieron reflejados en los dictámenes, lo que dio la sensación de una especie de albazo en el proceso de reforma.

Finalmente, la reforma al Poder Judicial contemplaría una nueva fracción X del Apartado A del artículo 20 constitucional, en la que se señala que “Tratándose de delincuencia organizada, el órgano de administración judicial podrá disponer las medidas necesarias para preservar la seguridad y resguardar la identidad de las personas juzgadoras, conforme al procedimiento que establezca la ley”. En este sentido, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contempla también en su artículo 81 que, “en los casos en que se investigue o procese a alguna persona por algún delito establecido en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, el Órgano de Administración de Justicia podrá disponer de las medidas necesarias para preservar la seguridad y, de forma excepcional, resguardar la identidad de las personas juzgadoras, conforme al procedimiento que establezca la ley”.

Habrà que esperar la forma en que se dará aplicación a estas normas, pero las experiencias que se han apuntado ponen en tela de juicio la eficacia de este tipo de medidas y hacen previsibles actos que pueden violar los derechos humanos, reconocidos en diversos instrumentos internacionales adoptados por el Estado mexicano.

IV. IMPLICACIONES Y TENSIONES CON LA NORMATIVA INTERNACIONAL

Acontecimientos como los ocurridos en Perú a partir de la implementación de tribunales sin rostro, hicieron que las violaciones a derechos humanos que derivaron de su actuación llegaran eventualmente a la jurisdicción interamericana por violar las garantías judiciales contempladas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los contenidos del artículo XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que contemplan el derecho que tiene toda persona acusada de delito a ser oída en forma imparcial y pública.

La jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al estudiar la convencionalidad de los juicios que se llevan ante jueces “sin rostro” o de identidad reservada, ha señalado que éstos son contrarios al Pacto de San José debido a que impiden a los procesados “conocer la

identidad de los juzgadores y por ende valorar su idoneidad, cuestionar su competencia, legalidad, independencia e imparcialidad, así como determinar si se [configuran] causales de recusación, de manera de poder ejercer su defensa ante un tribunal independiente e imparcial”.¹⁰

En el caso *Lori Berenson Mejía vs. Perú*, la Corte Interamericana, al conocer del proceso militar en contra de la señora Berenson por su presunta vinculación con miembros del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, señaló que la intervención de funcionarios de identidad reservada o “sin rostro”, hicieron imposible para la presunta víctima ejercer una defensa adecuada.¹¹ La Corte de San José se ha referido también a la identidad reservada de los magistrados como “un defecto” en los procesos.¹²

En el ámbito del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos la participación de jueces anónimos para combatir, por ejemplo, actividades terroristas, también se ha cuestionado pues los tribunales en que se adoptan estas medidas suelen adolecer “no sólo del problema de que el acusado desconoce la identidad y la condición de los jueces [aun cuando estas hayan sido verificadas por autoridad independiente], sino también de otras irregularidades”.

Entre ellas, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado las siguientes: 1) exclusión del público, o incluso del acusado o sus representantes, de las actuaciones; 2) restricciones del derecho a un abogado de propia elección; 3) graves restricciones o denegación del derecho del acusado a comunicarse con sus abogados, en especial cuando se encuentra en situación de detención incomunicada; 4) amenazas a los abogados; 5) plazos insuficientes para la preparación de la causa, y 6) graves restricciones o denegación del derecho a citar e interrogar o pedir que se interroge a testigos, en particular la prohibición de contrainterrogar a determinadas categorías de

¹⁰ Corte IDH. *Caso Pollo Rivera y Otros vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319, párrafo 171.

¹¹ Corte IDH. *Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie C No. 119, párrafo 167.

¹² Corte IDH. *Caso J. vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párrafo 270. Otros casos en los que se aborda la convencionalidad de los jueces sin rostro son *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, o *Castillo Petrucci y otros vs. Perú*.

testigos, por ejemplo, a los agentes de policía responsables de la detención e interrogatorio del acusado.¹³

En el mismo sentido, la Relatoría especial sobre la independencia de los magistrados y abogados ha señalado que, si bien el Estado debe proporcionar medidas de seguridad para proteger al poder judicial de cualquier influencia ajena o de instigaciones, presiones, amenazas o interferencias, éstas no deben traducirse en el ocultamiento o enmascaramiento de las actividades de los jueces. Opciones extremas como la de los “jueces sin rostro” implican una derogación de las garantías judiciales contempladas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre las que se encuentra el derecho que tiene toda persona a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial.¹⁴

Estos pronunciamientos evidencian que la justicia sin rostro no satisface las “normas fundamentales de un juicio con las debidas garantías ni en particular, el requisito de [un tribunal independiente e imparcial]”.¹⁵ Pero además del incumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos que conlleva adoptar una justicia sin rostro, los abusos que la implementación de esta figura ha provocado han demostrado ser muchos en los países que han aceptado el anonimato de algunos de los integrantes de la judicatura.

Elías Camhaji y Juan Esteban Lewin han documentado, por ejemplo, que en Colombia la justicia sin rostro dio pie a la existencia de “pruebas secretas”, testimonios o informes de peritos que los abogados defensores podían conocer sin saber quién los había producido. Esto impedía a la defensa, alegar que un testigo tenía un interés indebido o era sospechoso de algún sesgo.¹⁶

¹³ Véase al respecto el párrafo 23 de la Observación General No. 32 sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia.

¹⁴ Reporte temático 20 (A/72/140), párrafos 81 y 82. Esta idea se ha hecho patente también en el Reporte temático 3 (A/HRC/35/31) de la misma Relatoría, en el que se señala que: “La intervención de ‘jueces sin rostro’ y testigos secretos y las limitaciones a la presentación y el uso de las pruebas son ejemplos de medidas que afectan a la independencia del poder judicial, restringen el derecho del acusado a las debidas garantías procesales y violan sistemáticamente su derecho a un juicio imparcial” (párrafo 52).

¹⁵ Observación General No. 32, *op. cit.*, párrafo 23.

¹⁶ Camhaji, Elías y Lewin, Juan Esteban, “Del Perú de Fujimori a El Salvador de Bukele: el fallido experimento de los ‘jueces sin rostro’ en Latinoamérica”, *El País*, 7 de septiembre de 2024.

En Perú, organizaciones civiles estiman que alrededor de 1,400 personas que fueron sentenciadas por tribunales sin rostro eran inocentes. Además, la reducción de la incidencia delictiva en el país andino durante el funcionamiento de un sistema de justicia anónima también se ha puesto en duda, debido a la sospecha de que muchas detenciones avaladas por jueces sin rostro fueron, en la práctica, desapariciones forzadas.¹⁷

A estos ejemplos de las consecuencias negativas que ha tenido implementar una justicia sin rostro debe sumarse, además, otro elemento aspecto importante: la adopción de este tipo de medidas ha demostrado no ser efectiva en algunos casos ante contextos de violencia exacerbada¹⁸ y lo único que ha creado en el imaginario colectivo es “un recuerdo de autoritarismo y limitación de los derechos”.¹⁹ Si se toman en cuenta todos estos elementos, es fácil pensar que la apuesta que se ha hecho en México al adoptar la figura de los jueces sin rostro, por desgracia, no parece tan alentadora para nuestra democracia.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.* Camhaji y Lewin, refieren, como un caso que demuestra esta afirmación, que en 1992 fueron asesinados en Medellín la “jueza sin rostro” Myriam Rocío Vélez, que conocía de uno de los homicidios ordenados por Pablo Escobar, y sus escoltas.

¹⁹ *Idem.*

Capítulo 13

Más allá de la elección judicial: el nuevo Estado mexicano

Daniel Quintanilla¹

La reforma judicial se ha aprobado. Para algunos sigue un largo momento de lamentaciones por la muerte de la democracia constitucional en México. El problema de guardarle luto a un ideal normativo, que nunca supimos si bien a bien se materializó o no en nuestro país, es que nos resta tiempo para pensar en las consecuencias concretas que esta reforma traerá consigo. Intentar vislumbrar el futuro inmediato se vuelve más urgente si tomamos en cuenta que la reforma judicial es parte de un proceso de reescritura constitucional bastante más amplio.

En este artículo analizaré las posibles consecuencias de la reforma judicial en relación con la inclusión de la figura de los jueces sin rostro, la ampliación del fuero militar y la prisión preventiva oficiosa. Más allá de constatar si la democracia constitucional en México ha muerto o se encuentra en un periodo de hibernación, me parece que es más urgente leer y entender la reforma judicial como un viraje en la historia de la política criminal en México. Un

¹ Maestro en derecho por la escuela de derecho de Yale y estudiante de doctorado en la Universidad de Chicago.

cambio de esta magnitud no sólo impactará en las discusiones y publicaciones de juristas destacados; tendrá consecuencias inmediatas en la vida de una ciudadanía que, desde el 2006, no deja de ser apretada por la doble pinza del crimen organizado y los abusos —gradualmente institucionalizados— del Estado mexicano.

Recordemos el argumento principal de la reforma, esgrimido por el expresidente López Obrador: los jueces son corruptos porque liberan delincuentes o permiten la evasión fiscal. Si tomamos en serio los dichos del expresidente, un juez incorruptible sería aquél que no permite la evasión de impuestos y que es tolerante y permisivo frente a las tropelías de las fiscalías. En otras palabras, un juez que no es corrupto sería uno que facilita el actuar de las fiscalías e impide que el debido proceso estorbe al mazo de la justicia.

Que la liberación de delincuentes haya sido uno de los argumentos principales de esta reforma —reiterado una y otra vez en las conferencias de prensa que el expresidente daba todas las mañanas, de lunes a viernes— invita a pensar que, además de una reorganización del poder judicial, la reforma fue pensada como parte de la política criminal que seguirá el gobierno de Claudia Sheinbaum. Se trata de una nueva política criminal, además, que considera a los jueces como la pieza más importante del sistema de justicia criminal y, por ende, que es necesario cambiar. Las fiscalías, a nivel federal y local, no formaron parte de la reforma y, hasta la fecha, no existe una propuesta del oficialismo, sea legislativa o constitucional, para su reconfiguración.

Ahora bien, si una de las justificaciones principales de la reforma fue la liberación de delincuentes (sin reparar en las razones detrás de dichas liberaciones), no es descabellado imaginar que, en sus futuras campañas, los jueces penales ofrecerán a sus votantes ser más deferentes con las fiscalías y sus métodos de investigación.

Pero la elección de jueces permisivos con los abusos de policías y fiscalías no es el único viraje en la política de persecución penal. A esto hay que sumar la figura de los jueces sin rostro, una medida promovida y apoyada por las derechas latinoamericanas de ayer (como el fujimorismo en Perú) y de hoy (como el bolsonarismo en Brasil y el bukélismo en El Salvador).

En el transcurso de la discusión sobre la reforma algunas voces argumentaron que la inclusión de los jueces sin rostro se trató de una ocurrencia de

última hora: López Obrador lo mencionó en una conferencia matutina y Ricardo Monreal, hoy líder de la mayoría de Morena en la Cámara de Diputados, acató la orden. La realidad es que Monreal ya había sugerido la idea de jueces sin rostro desde 2022 en su columna “Jueces sin rostro: ni plata ni plomo”, publicada en el diario *Milenio*. Monreal —doctor en derecho constitucional y profesor de posgrado en la UNAM— ofreció este contundente silogismo para promover una figura probadamente violatoria de derechos humanos:

Por supuesto que esta figura tiene sus riesgos, porque puede devenir en abuso de autoridad y violación de derechos humanos, pero causa mayor daño a la impartición de justicia tener jueces amedrentados por la presión de la violencia o nulificados por las amenazas de muerte. Como en muchos casos de situaciones extremas, se trata de elegir no entre una decisión buena o una mejor, sino la opción menos mala.²

Por qué Monreal no propuso mecanismos de protección especial para jueces que, como demuestran las experiencias latinoamericanas, no impliquen vulneraciones a derechos humanos, así como al debido proceso, es otra pregunta de las miles que han quedado sin responder durante la discusión y aprobación de la reforma judicial Obrador-Sheinbaum. Las ideas de Monreal, sin embargo, responden también a un cambio de postura en los representantes de la izquierda mexicana que tampoco ha sido explicada al público. Aquellos representantes que en su momento respaldaron, junto con otras fuerzas políticas, la reforma más importante sobre derechos humanos en México durante el 2011, ahora echan mano de todos los recursos políticos y legales para restarle todos sus efectos sin atreverse a borrarla del texto constitucional.

La reforma judicial, por otra parte, no debe separarse de otro ajuste constitucional de igual o mayor relevancia: la subordinación de la Guardia Nacional

² Monreal Ávila, Ricardo, “Jueces sin rostro: ni plata ni plomo”, *Milenio*, 6 de diciembre de 2022, <https://www.milenio.com/opinion/ricardo-monreal-avila/antilogia/jueces-sin-rostro-ni-plata-ni-plomo>. Para una síntesis sobre la historia de la figura de los jueces sin rostro en América Latina, véase: Camhaji, Elías y Lewin, Juan Esteban, “Del Perú de Fujimori a El Salvador de Bukele: el fallido experimento de los ‘jueces sin rostro’ en Latinoamérica”, *El País*, 8 de septiembre de 2024, <https://elpais.com/mexico/2024-09-08/del-peru-de-fujimori-a-el-salvador-de-bukele-el-fallido-experimento-de-los-jueces-sin-rostro-en-latinoamerica.html>

a la Secretaría de la Defensa (SEDENA). Este cambio, tal vez uno de los más importantes en la historia constitucional mexicana desde 1857, impactará al nuevo poder judicial de dos maneras.

En primer lugar, la integración de la Guardia Nacional a la SEDENA tiene como consecuencia la ampliación del fuero militar a toda una nueva corporación que estará encargada, a perpetuidad, de la seguridad pública en el país. Es necesario decirlo claro: si la modificación al artículo 129 constitucional (que autoriza constitucionalmente la participación del ejército en labores de seguridad pública) representa una desviación histórica del liberalismo de 1857 (preservado y respetado por el constituyente de 1917), la concesión de un fuero militar a una corporación policiaca no puede leerse más que como la traición y derrota del proyecto liberal mexicano que comenzó su vida política con el surgimiento de la república en 1824.³

La limitación del fuero militar y la eliminación del fuero eclesiástico fueron luchas históricas del liberalismo mexicano desde la primera vicepresidencia de Valentín Gómez Farías en 1833. Para un partido como Morena, que se ostenta como heredero del liberalismo decimonónico, un cambio que implica deformar la tradición constitucional mexicana no debería de haber pasado tan desapercibido. Pero ni la historiografía ni los derechos humanos son obstáculos para el pragmatismo —o, en realidad, el cinismo— político. El tributo que el obradorismo decidió rendirle a la tradición constitucional mexicana fue extender el fuero de guerra —institución borbónica adoptada por el militarismo criollo conservador— a corporaciones que, en estricto sentido, deberían ser vigiladas y juzgadas por instituciones civiles.

En segundo lugar, además de la ampliación del fuero militar, esta reforma constitucional otorga a la Guardia Nacional facultades de investigación.

³ El artículo 129 constitucional, inalterado desde 1857, establecía lo siguiente: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”. La nueva versión de ese artículo ahora señala que “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que *tenga previstas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen*”. [Énfasis del autor]

Respecto a la ampliación del fuero militar, el nuevo artículo 13 de la Constitución ahora incluye a la Guardia Nacional como una de las corporaciones, junto al ejército, fuerza aérea y la armada, cubiertas por el fuero de guerra.

Esto implica que en un país donde la tortura forma parte de las herramientas metodológicas en la investigación de delitos, una corporación policial con fuero militar podrá juntar evidencia para comprobar la posible responsabilidad criminal de los acusados. Una de las últimas reformas constitucionales llevadas a cabo por MORENA modificó el artículo 21 para otorgarle a la Secretaría de Seguridad Pública la facultad de investigar delitos y, por ende, podrá coordinar las labores de la Guardia Nacional. Sin embargo, la reforma no esclarece cómo es que una institución civil podrá vigilar y sancionar a una corporación policiaca que goza de la protección del fuero de guerra y que, por tanto, será jurídicamente protegida por una de las corazas más impenetrables en términos de transparencia y escrutinio.

Recapitulemos. Hasta este punto, queda claro que el nuevo cóctel de la persecución penal en México se compone de los siguientes ingredientes: una política impulsada por el expresidente López Obrador, y avalada por la ahora presidenta Claudia Sheinbaum, de deferencia a las fiscalías; la interpretación del debido proceso como un posible acto de corrupción; jueces sin rostro y, por último, la ampliación del fuero militar a la Guardia Nacional, así como el otorgamiento de facultades de investigación a esa nueva corporación militar (o militarizada, como se dice hoy en día) que tendrá a su cargo la seguridad pública del país.

Falta añadir a esta explosiva mezcla un ingrediente no menor: la ampliación del catálogo constitucional de delitos que merecen prisión preventiva oficiosa. Esto significa que, a partir del 31 de diciembre de 2024, los jueces del país están obligados a encarcelar a personas acusadas de delitos tan amplios y vagos como “delincuencia organizada”, “uso de programas sociales con fines electorales”, “delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos”, entre otros, antes de que se compruebe fáctica y jurídicamente su responsabilidad penal. En otras palabras: bastará que la fiscalía acuse a una persona de robo a mano armada, sin presentar indicios suficientes de su responsabilidad, para que el juez esté obligado a encarcelar al sospechoso durante el tiempo que tome el proceso. La prisión preventiva, de esta manera, otorga validez constitucional al encarcelamiento sin sentencia.

Sin duda esta colección de reformas constitucionales supone uno de los mayores cambios en la historia de la persecución penal en México. Y se

trata, además, de una serie de cambios en clara sintonía con la política implementada por Nayib Bukele en El Salvador y que otras derechas de la región han tomado como modelo a seguir. Es cierto: MORENA no ha propuesto la construcción de nuevas cárceles de alta seguridad, ya sea porque no hay suficiente presupuesto o simplemente porque la excandidata presidencial Xóchitl Gálvez lo sugirió en su campaña.⁴ También es cierto que en ningún momento el otrora gobierno de López Obrador, y el actual de Claudia Sheinbaum, a diferencia de Bukele o Milei en Argentina, se han referido a las personas que serán arrolladas por esta nueva política como una plaga a exterminar o como parásitos sociales.

Sin embargo, a pesar de esa bondadosa concesión retórica, queda claro que el gobierno federal y su mayoría en el Congreso le han dado enormes capacidades represivas al Estado sin ningún tipo de controles más que el costoso e inaccesible juicio de amparo. Es necesario decir que este mismo Estado, al que se le han dado nuevas y mayores herramientas de control criminal, ha sido incapaz de erradicar la tortura como método de investigación al mismo tiempo que sus funcionarios participan en violaciones de derechos humanos.⁵

El mayor riesgo que corre el país es que estas novedosas facultades del Estado se desplegarán en un vacío institucional—. Entre el 2025 y el 2027

⁴ Véase la siguiente nota sobre la propuesta de Xóchitl Gálvez: Claudia Flores, “¿Dónde podría operar la cárcel de máxima seguridad? Xóchitl Gálvez da más detalles de su propuesta”, *Infobae*, 7 de marzo de 2024, <https://www.infobae.com/mexico/2024/03/07/donde-podria-operar-la-carcel-de-maxima-seguridad-xochitl-galvez-da-mas-detalles-de-su-propuesta/>.

⁵ Los hallazgos más recientes sobre la tortura en México publicados por el Observatorio Contra la Tortura, pueden encontrarse aquí: Salvador Ferrer, Ángel María y Mascorro Rodríguez, Jessica Grisell, *Observatorio Contra la Tortura Hallazgos 2022*, USAID, 2024, <https://www.documenta.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/observatorio-contra-la-tortura.pdf>. Estos hallazgos, del año 2022, fueron publicados en 2024. En el año 2022 se contabilizaron 6,398 presuntas víctimas de tortura en todo el país. En su Informe Mundial 2022 (*Human Rights Watch, Informe Mundial 2022*, 13 de enero de 2022, <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/mexico#e7830b>) la organización Human Rights Watch reportó que entre 2013 y 2020, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió 3,799 denuncias relacionadas con abusos militares. En su Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal y Federal 2022, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía reportó un total de 1495 denuncias al Sistema Penitenciario Federal ante la CNDH durante el año 2021. A nivel estatal, se reportaron 6,784 denuncias en contra del sistema penitenciario estatal, 6,496 en contra de las instituciones estatales de seguridad y pública y, finalmente, 19,421 denuncias en contra de la Procuraduría General de Justicia, hoy llamada, Fiscalía General. El resumen del censo puede consultarse aquí: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Nacional de Derechos Humanos en las Entidades Federativas*, 2022, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cndhe/2022/doc/cndhe_2022_resultados.pdf

un número considerable de jueces será despedidos de sus puestos y reemplazados por quienes hayan ganado las elecciones judiciales a nivel federal y estatal. No sabemos, y no podemos saber, si los nuevos titulares han estado a cargo de un juzgado; es más, ni siquiera sabemos si ese reemplazo también implicará cesar a todos los trabajadores de base. Con la disminución de salarios como consecuencia de —sí, uno más— un cambio constitucional que establece que ningún funcionario público pueda ganar más que la presidenta, no sabemos cuánta de la gente que trabaja en los poderes judiciales renunciará para buscar otros empleos.

Sin lineamientos claros para su implementación y desarrollo, y sin los necesarios ajustes al entramado legal del derecho penal mexicano, es imposible predecir cómo la reforma afectará a foros de impartición de justicia especializados como los juzgados de ejecución penal o del sistema de justicia para adolescentes. Vaya, a unos meses de la primera ronda de elecciones aún no sabemos qué va a suceder con todos los jueces penales que lleven casos en etapa de juicio y cuya remoción, de acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los principios de continuidad e inmediación reconocidos en la Constitución, implicaría reponer desde su inicio todos los juicios penales en el país.⁶

Una segunda recapitulación es indispensable: tan sólo a nivel federal, una fiscalía y un cuerpo policial militar (la Guardia Nacional) con facultades de investigación podrán operar sin controles judiciales —o con controles más endebles a los que hoy están sujetos— durante el tiempo que le tome al Poder Judicial Federal reestructurarse y retomar su funcionamiento. ¿Cuánto tiempo será? Nadie lo sabe. Pero sí podemos saber que algunos de los jueces que lleguen a sus puestos le habrán prometido a sus electores deferencia a las

⁶ Otra cuestión a considerar: la reforma judicial también reconfiguró la división del trabajo de la Suprema Corte. A partir del 15 de septiembre, la Corte deberá reducir su número de ministras y ministros de once a nueve y sesionar exclusivamente en pleno. Esto quiere decir que la división de trabajo por materias en las salas (la primera sala se encargaba de resolver asuntos penales y civiles, mientras que la segunda laborales y administrativos) deja de existir. En consecuencia, el pleno, ahora con menos personal, tendrá que asumir la carga de trabajo monumental que antes se repartía entre dos salas. Esto implicará mayor demora y rezago en la resolución de asuntos penales y, sobre todo, un dilema burocrático, ya que la reforma también establece límites temporales a la resolución de casos so pena de ser sancionados por esa nueva institución inquisitoria llamada Tribunal de Disciplina Judicial.

fiscalías y, por ende, ignorar o, en el mejor de los casos, relajar las exigencias propias del debido proceso. Este cóctel punitivo, persecutorio e improvisado después se replicará en todos los estados de la República.

El filo autoritario de la reforma judicial no reside en que su aprobación es el canto del cisne de la democracia constitucional en México. El talante autoritario está más que representado en el hecho de que la reforma, ya sea en su texto explícito o en sus consecuencias jurídicas y políticas, le da un barniz constitucional a una persecución penal sin controles judiciales y con participación militar (esto último, además, es parte de un proyecto mucho ambicioso del oficialismo).⁷

Voces de la opinión pública aseguran que esta reforma le reserva a López Obrador un lugar en la historia. Pero la verdadera misión histórica (si existe tal cosa en este contexto) será que una reforma de proporciones y condiciones esperpénticas no termine devorándose a sí misma.⁸ Si la democracia constitucional murió en México, tal vez el primer paso para resucitarla es recordar que, antes que una calca del Federalista, el derecho constitucional y el derecho penal, no deben ser trituradoras de personas. Las consecuencias que traerá consigo este nuevo Estado mexicano son, por ahora, impredecibles. Aunque el futuro es incierto, y siempre abierto, no hay mucho espacio para el optimismo cuando en los últimos meses se han dibujado los contornos de un Estado que ejercerá pocos controles sobre su poder punitivo y militar. Este coctel autoritario, punitivo y militarista dejarás tras de sí mucho más que una fuerte resaca.

⁷ El nuevo armazón de la persecución penal —montado sobre la elección de jueces— también se lleva merma logros importantes de este gobierno en materia de justicia como el nuevo sistema de justicia laboral, que de acuerdo con el propio gobierno federal, estaba dando excelentes resultados: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *El nuevo modelo laboral funciona y tenemos resultados tangibles*, 24 de enero de 2024, <https://www.gob.mx/stps/prensa/el-nuevo-modelo-laboral-funciona-y-tenemos-resultados-tangibles?idiom=es>. Aquí salta una pregunta por demás pertinente: ¿El desmantelamiento de la justicia laboral a cambio de la expansión del fuero militar también era parte del mandato popular que se expresó en las urnas en julio de 2024?

⁸ En realidad la historia —o por lo menos la historia seria— no se ocupará de López Obrador o de Claudia Sheinbaum, sino de responder cómo es que la subordinación de los Estados nación a los mercados globales formales e informales ha reducido a tal punto sus funciones que la “seguridad” se ha convertido en la única y última fuente de legitimidad política.

Agradecimientos

Agradecemos, en primer lugar, a las autoras y autores que participaron en este proyecto. Sin su compromiso y profesionalismo no hubiese sido posible llevar a buen puerto esta obra.

También hacemos extensiva nuestra gratitud a Roberto Gargarella, quien, con enorme entusiasmo, aceptó escribir el prólogo del libro, así como comentar con nosotros varios aspectos de la reforma judicial.

Va un sincero gracias al profesor emérito Rodolfo Vázquez, así como al exembajador Gerónimo Gutiérrez por su desinteresado apoyo para sacar adelante esta obra en momentos críticos del proceso.

A Jorge Landa por migrar con tino y elegancia este libro al mundo digital... simplemente el mejor *Web Content Manager* de México

A nuestros asistentes académicos Karla Martínez Hernández, Gadiel Solorio Alvarez y Luis Mauricio Varas Silva por su eficaz labor en diversas tareas propias de la preparación de este libro.

A los dos dictaminadores anónimos, gracias a su rigor y ojo crítico este balance de la reforma judicial de 2024 en México es mucho mejor.

Last but not least, a *Nexos*, la institución que nos cobijó para publicar en formato bilingüe este estudio que consideramos indispensable para entender el futuro de la vida institucional en México y, no menos relevante, su relación socioeconómica con su principal socio comercial: Estados Unidos.