



Informe del Colectivo "La Justicia Que Queremos" para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Con motivo de la audiencia pública sobre
"Reforma Judicial en México"
a celebrarse el 12 de noviembre de 2024



**INFORME DEL COLECTIVO
“LA JUSTICIA QUE QUEREMOS”
PARA LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS (CIDH)
CON MOTIVO DE LA AUDIENCIA PÚBLICA SOBRE
REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO
A CELEBRARSE EL 12 DE NOVIEMBRE DE 2024**

7 de noviembre de 2024

El [colectivo “La Justicia Que Queremos” \(LJQQ\)](#) es una articulación de organizaciones, colectivos de víctimas y otros aliados y aliadas con reconocida trayectoria en la defensa y promoción de la justicia en México y en la región, cuyo objetivo general es lograr una justicia igualitaria para todas las personas, y que la impunidad deje de ser costumbre en el país. Nuestro objetivo general es visibilizar las deficiencias y áreas de oportunidad en el funcionamiento de las instituciones de procuración y administración de justicia para contribuir a su mejoramiento, a la igualdad sustantiva en el sistema de justicia y la erradicación de la impunidad, a través de la participación activa y la exigencia de derechos. La [Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho \(FJEDD\)](#) funge como Secretaría Técnica del Colectivo. Contacto: colectivo@lajusticiaquequeremos.org

Informe coordinado y editado por: Marisol Méndez, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD). Elaborado por: Susana Camacho y Alejandra Hernández, (México Evalúa); Kathia García e Itzel Checa, Observatorio de Designaciones Públicas (ODP); Cristina Reyes y María Guadalupe Vega, México Unido contra la Delincuencia (MUCD); Mariclaire Acosta y Víctor del Pozo, Justicia Transicional para México; Fernanda Galicia, Mexiro; José Antonio Guevara, Centro de Investigación de Crímenes Atroces; Jaime Chávez Alor y Cuitlahuac Castillo Camarena, Cyrus R. Vance Center for International Justice; Ursula Indacochea, Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y Laurence Pantin.

Contenido

1. Introducción: reformas constitucionales, reforma al Poder Judicial y riesgos para los derechos humanos y la democracia	3
2. Pérdida de derechos de la ciudadanía e impacto en la democracia	5
a) Acceso a la justicia y acceso al juicio de amparo	6
b) Justicia objetiva, independiente e imparcial.....	11
c) Debido proceso y jueces sin rostro	11
d) Impacto de la reforma en la democracia.....	13
3. Verdaderos desafíos en el acceso a la justicia que no contempla la reforma.....	15
a) Garantizar el acceso a la justicia en general y a grupos en situación de vulnerabilidad	15
4. Implicaciones de la reforma que afectan la independencia judicial.....	18
a) La cesación de todas y todos los jueces federales y locales en el período de 2025-2027 19	
b) El nuevo proceso de selección de juezas/jueces, magistradas/magistrados y ministras/ministros.....	19
- Riesgos de la elección popular de personas juzgadoras.....	20
- Avances y vicios en el proceso de elección.....	22
c) Creación del tribunal de disciplina judicial	24
5. Incumplimiento de suspensiones judiciales	27
a) Las demandas de amparo	28
6. Legislación secundaria	31
7. Réplica de la reforma en las entidades federativas.....	33
8. Afectaciones de la reforma a la carrera judicial y a los derechos laborales.....	35
a) La carrera judicial garantiza que la selección de personas juzgadoras se base en el mérito, en procesos objetivos y en estándares rigurosos de calidad.....	36
b) Impacto de la elección popular de personas juzgadoras en la carrera judicial.....	37
9. Petitorios.....	38
10. Anexos	39

1. Introducción: reformas constitucionales, reforma al Poder Judicial y riesgos para los derechos humanos y la democracia

El contexto político actual en México posibilita que en el poder legislativo federal y en la mayoría de los Congresos estatales, el partido en el poder tenga mayoría calificada -a través de una coalición de partidos afines- para aprobar cualquier reforma a la Constitución, aún cuando estas sean contrarias a los derechos humanos y a los pilares del sistema democrático del país. Esta mayoría, además está soportada políticamente por la Presidenta, quien también pertenece a este bloque de partidos, y en conjunto tienen la posibilidad de aprobar cualquier reforma constitucional, sin algún otro contrapeso.

Entre las reformas constitucionales aprobadas recientemente y que contravienen estándares de derechos humanos se encuentran: la que amplía la militarización de la seguridad pública y la del Poder Judicial, y potencialmente la reforma ya aprobada por una de las cámaras del congreso Federal que extiende el catálogo de la prisión preventiva oficiosa y la que elimina al órgano garante de transparencia. Estas reformas contravienen los principios y derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), alejándose de su compromiso regional de respetar los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción¹.

La reforma judicial no plantea un cambio positivo al poder judicial ni logra los objetivos que supuestamente la justifican, como es la mejora de la eficiencia de la justicia, el combate a la corrupción judicial y al nepotismo dentro de la judicatura, en nombre de la supuesta voluntad popular, la reforma plantea un cese masivo de las y los titulares de la judicatura a nivel federal y local, así como una elección popular para sustituirlos.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, la crisis que enfrentamos en México con esta reforma es la pérdida del derecho al acceso a la justicia y que ésta sea independiente e imparcial². Esta reforma judicial no plantea mecanismos para hacer más eficientes los procesos que permitan a las personas, y en particular grupos colocados en situación de vulnerabilidad, acceder a la justicia. La reforma es una expulsión arbitraria que pretende utilizar los mecanismos de reforma constitucional para imponer un modelo electoral al nombramiento de juezas, jueces, magistradas, magistrados, ministras y ministros de los poderes judiciales federal y de los 32 estados de la República del país, que someterá a las personas juzgadoras a los poderes políticos -o peor aún, que las expondrá al crimen organizado-, eliminando su independencia³.

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), adoptada el 22 de noviembre de 1969, art. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

² Contrario a los artículos 8 y 25 de la CADH.

³ Sólo hay una mención en la reforma sobre los poderes judiciales estatales.

Esta reforma se inserta en un contexto de erosión democrática y de ataques incesantes al Poder Judicial y sus integrantes por parte de los actores políticos que conforman los poderes ejecutivos⁴ y legislativo federales. Estos ataques utilizan argumentos como la corrupción judicial, los privilegios de las personas juzgadoras, su supuesta proclividad a proteger a “delincuentes”, entre otros argumentos. Este tipo de declaraciones estigmatizantes, no son los canales democráticos para dilucidar este tipo de situaciones, y por ello constituyen en sí mismos, ataques a la independencia judicial; tal como ha sido señalado por la [Relatora de Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y magistrados](#). Esto es más grave cuando tales afirmaciones no se encuentran sustentadas en datos objetivos y verificables., No obstante, fueron los que se utilizaron para justificar la necesidad de reformas para “transformar” a los poderes judiciales federal y de los 32 estados de la República y prever la remoción de todas y todos los juzgadores actuales en México.

En general, existen prácticas y acciones ejecutadas desde los poderes legislativos y ejecutivos, tanto a nivel federal como en estados específicos, que vulneran directamente la independencia judicial. Un ejemplo de esto son los discursos públicos dirigidos a socavar la credibilidad de la institución judicial o los ataques directos contra las instituciones judiciales o a quienes las representan, las críticas sesgadas a sentencias contrarias a intereses de grupos político y las iniciativas legislativas destinadas a limitar o debilitar las garantías establecidas en la Constitución federal o en las constituciones locales. Sólo durante el año 2023, se identificaron al menos 135 casos de discursos públicos del entonces Presidente Andrés Manuel López Obrador contra el Poder Judicial.

En México se han desarrollado las siguientes prácticas de ataques a la independencia de personas juzgadoras, que a su vez atacan la separación de poderes y la democracia: 1) señalamientos y estigmatizaciones; 2) amenazas a la integridad; 3) agresiones y homicidios; 4) juicios políticos; 5) detenciones; 6) reformas legislativas que buscan ampliar o disminuir el número de magistraturas, reducir su mandato y modificar su proceso de nombramiento para debilitarlos y hacerlos vulnerables a la politización; 7) disminución de presupuesto; 8) destituciones o sanciones disciplinarias tramitadas o impuestas sin un debido proceso, en represalia por la actividad judicial independiente; 9) acoso por motivos de género y, 10) captura política de las más altas responsabilidades judiciales mediante designaciones funcionales a intereses de sectores específicos y no basadas en méritos o capacidades.

Se ha dicho desde las autoridades que quienes cuestionamos la reforma “nos oponemos a la elección popular”. El problema de esta reforma no es la introducción de un nuevo modelo para elegir a las personas juzgadoras, pues la reforma de estos mecanismos es un pedido largamente impulsado desde la sociedad civil, debido a que los mecanismos existentes tenían un componente político que compromete su independencia. El problema es que al introducir el mecanismo de elección judicial por

⁴ “Hay que mencionar, además, los señalamientos que, de manera persistente, el actual titular del Ejecutivo ha hecho en contra de personas juzgadoras que no resuelven conforme a los intereses de su gobierno. Del 1 de enero de 2023 al 17 de enero de 2024 se han identificado 167 señalamientos de los cuales el 98% consistieron en declaraciones públicas, 88% de ellas emitidas directamente por el presidente de la República”. México Evalúa, *Cuando impartir justicia es peligroso. Los ataques a la integridad del personal judicial en México* (México, septiembre de 2024), 10, <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/08/riesgos-integridad.pdf>.

voto popular, de la forma en que ha quedado plasmado en la reforma constitucional y leyes secundarias, se ha dejado decisión de quienes pueden ser candidatos o no, en manos de los poderes políticos, lo que no sólo defrauda la idea misma de la elección en manos de la ciudadanía (los ciudadanos y ciudadanas solo podremos votar por las opciones que los poderes políticos permitan, vía la figura de Comités de Evaluación), sino que pone en riesgo la independencia y la profesionalización judicial como derecho de acceso a la justicia de la población. La reforma judicial debilita la carrera judicial que se ha consolidado, particularmente, en el Poder Judicial Federal, la cual es una de las pocas garantías de la capacidad, competencia e independencia de las personas juzgadoras para la protección y garantía de los derechos humanos de la población.

Desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, México cambió de paradigma en su forma de interpretar el Derecho. Pasó de un modelo de aplicación literal de la ley a un modelo donde premia la argumentación jurídica. Es así como, en la última década, ha habido un desarrollo jurisprudencial importante en materia de derechos humanos, que se ha impulsado sobre todo desde criterios jurisdiccionales producidos por el Poder Judicial Federal. Para ello, el Estado mexicano ha invertido en la capacitación y profesionalización de las personas juzgadoras, en temas y enfoques de derechos humanos, incluida la perspectiva de género. Todos estos esfuerzos, que siempre fueron acompañados e impulsados por organizaciones de sociedad civil de derechos humanos, se perderán con la implementación de la reforma judicial.

La carrera judicial es una de las principales garantías de la independencia judicial, pues resguarda que los procesos más importantes que los que están sometidas las personas juzgadoras sean objetivos e imparciales, y les provean de condiciones que refuercen su estabilidad, y con ello su independencia frente a presiones externas. Una carrera judicial robusta y con mecanismos de rendición de cuentas democráticos promueve que las personas juzgadoras cumplan con sus deberes de protección de derechos e implementen estándares internacionales. Sin embargo, la reforma deja de lado todos los esfuerzos realizados, pues los nuevos y rebajados requisitos para ser persona juzgadora en México no están orientados a que personas de alta calificación, méritos e idoneidad ética ocupen esas posiciones, lo cual se verá reflejado en la calidad de las resoluciones judiciales que decidirán sobre los derechos de todas las personas, particularmente de aquellas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad e indefensión.

2. Pérdida de derechos de la ciudadanía e impacto en la democracia

El principio de independencia judicial es un elemento fundamental de los regímenes democráticos. La Carta Democrática Interamericana adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2001, contiene el compromiso de los Estados latinoamericanos de promover y defender la democracia, y en su artículo 3 se establecen los elementos esenciales de la democracia

representativa: “entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación **e independencia de los poderes públicos**”.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que el derecho a contar con autoridades independientes e imparciales es esencial para proteger otros derechos y libertades, como el acceso a la justicia y el debido proceso⁵.

Además, la fortaleza del Poder Judicial y la independencia de quienes integran la judicatura constituye un componente esencial para avanzar progresivamente hacia la consolidación de un sistema republicano y democrático con el que el Estado mexicano está comprometido, como principio constitucional y al ser parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A continuación, se desarrollan las implicaciones de la reforma judicial para el ejercicio de estas garantías.

a) Acceso a la justicia y acceso al juicio de amparo

La garantía de acceso a la justicia se verá interrumpida con la reforma judicial ya que no existen normas que den sustento a la transición en la implementación de la nueva forma de selección de personas juzgadoras que aseguren a las personas que los tribunales en México seguirán funcionando. Esto se prevé, ya que no existen reglas claras ante el despido masivo de jueces, juezas, magistradas, magistrados, ministras, ministros y personal judicial y tampoco normas que permitan asegurar que las personas que asuman los cargos jurisdiccionales tendrán las capacidades, experiencia y herramientas legales para resolver los casos pendientes de resolver y que sigan ingresando al sistema de justicia.

De hecho, lo que hemos presenciado en México en los últimos días es la aprobación de leyes y reformas constitucionales, así como de acuerdos y convocatorias, que en vez de facilitar y ampliar los canales de acceso a la justicia, limitan el ejercicio de recursos para la protección de derechos. Además, el contexto de los procesos legislativos en que se han aprobado y expedido estas reformas constitucionales y legales han impedido la discusión amplia, transparente y profunda. Ha bastado con la iniciativa o anuencia del Ejecutivo con acuerdo por las mayorías en el Congreso -sólo por el partido mayoritario y sus aliados- para que las reformas sean aprobadas sin discusiones de fondo sobre sus implicaciones de manera *fast track*.

En el centro de estos procesos de reformas constitucionales y legales se encuentra el mecanismo de protección de derechos por excelencia en México, que es el juicio de amparo, cuyo conocimiento está conferido al Poder Judicial Federal. El juicio de

⁵ Sentencia Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 30 de junio de 2009), https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf.

amparo es un medio de control constitucional⁶ a través del cual se pueden defender derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional⁷ frente a actos u omisiones de autoridad.⁸ Es un mecanismo judicial con el cual se reconoce que la Constitución es una norma jurídica –es decir, un conjunto de disposiciones que son vinculantes y exigibles– y no simplemente un texto declarativo. La existencia misma del amparo parte de un enfoque que se opone a una visión tradicional que consideraba a la Constitución como un mero conjunto de principios orientadores, o una carta de buenos deseos,⁹ cuya exigibilidad se limitaba a casos y situaciones concretas.

El juicio de amparo es, entonces, el medio judicial en México que pueden detonar las personas cuando consideran que sus derechos humanos han sido violados. Si bien existen otros medios de control constitucional que también pueden tener el potencial de proteger derechos humanos –como la acción de inconstitucionalidad– el amparo es el único mecanismo jurisdiccional en el que la legitimación para detonar el juicio la tienen todas las personas que sufran alguna forma de afectación, y no sólo los actores estatales o políticos.¹⁰

Es importante reconocer que, aún cuando también están al alcance de las personas otro tipo de mecanismos judiciales que, por su naturaleza, pueden ser considerados como garantías jurisdiccionales de los derechos humanos –como el Juicio para la Protección de Derechos Político-Electorales o el Proceso de Responsabilidad Patrimonial del Estado– estos se encuentran profundamente limitados en razón de la materia que alcanzan a proteger,¹¹ de tal forma que no pueden ser considerados como un recurso adecuado y efectivo a la luz de los estándares derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En distintas ocasiones, las sentencias derivadas de juicios de amparo se han traducido en transformaciones positivas de la realidad de las personas que –frente a una violación de derechos humanos– decidieron depositar su confianza en un tribunal

⁶ Daniel Antonio García Huerta, coord., *Apuntes procesales para la defensa de los derechos humanos: juicio de amparo* (Ciudad de México: Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2023), 26, <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2024-02/apuntes-procesales-juicio-amparo.pdf>.

⁷ Es decir, derechos humanos que se encuentren contenidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los distintos tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

⁸ Conforme a la jurisprudencia de los tribunales de la federación, el concepto de autoridad no se limita únicamente a actores estatales, sino que también puede incluir a actores privados en determinadas circunstancias específicas.

⁹ Véase: Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, (Madrid: Civitas, 2006).

¹⁰ Según lo que dispone el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden ser ejercidas por a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado; c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno; d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas; f) Los partidos políticos; g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos; h) El organismo garante que establece el artículo 6° de la Constitución, i) El Fiscal General de la República.

¹¹ En el primer caso, se limita a violaciones a derechos político-electorales y, en el segundo caso, se limita a la posibilidad de exigir indemnizaciones por el “actuar irregular del Estado”.

para obtener un remedio justo y efectivo. El potencial transformador del derecho, por el que tanto se ha luchado desde el activismo y los movimientos sociales, ha encontrado un resultado concreto en distintas sentencias que han logrado cambiar la vida de las personas y de grupos social e históricamente excluidos o discriminados.

Esto ha sido especialmente relevante frente a contextos sociales o políticos adversos, en los que los poderes democráticamente electos en muchas ocasiones no sólo han fallado en atender adecuadamente las necesidades de las personas sino que, incluso, en muchas ocasiones han traicionado y dilapidado los deseos, anhelos y expectativas de un país en el que el dolor de los cientos de miles de víctimas de violaciones a derechos humanos ha alcanzado ya dimensiones de una auténtica crisis humanitaria.

Frente a este déficit democrático, acentuado por la concentración del poder que se vive, el juicio de amparo ha mostrado tener la capacidad de confrontar pacíficamente al uso abusivo y arbitrario del poder público para proteger los derechos de personas que han sido abandonadas, ignoradas o, incluso, aplastadas por los poderes electos. De ahí que el amparo sea una institución de una importancia mayúscula para proteger minorías y grupos históricamente discriminados.

Dicho eso, es también innegable e indiscutible el hecho de que el juicio de amparo nunca ha sido un mecanismo accesible para la gran mayoría de las personas en México. Se trata de un mecanismo judicial excesivamente tecnificado, que requiere del acompañamiento cercano y permanente de una persona abogada con conocimientos altamente especializados. En un país con tan altos niveles de desigualdad.¹² Esto se ha traducido en que el acceso a la justicia constitucional sea discriminatorio y elitista.

Este fenómeno, conocido como “marginalidad jurídica”, implica que la gran mayoría de personas en México simplemente no tienen los ingresos suficientes para “tocar la puerta de un tribunal frente al atropello y el abuso de otros (...pues...-) la justicia es un lujo que pocos pueden pagar”.¹³ Aún cuando se han realizado algunos esfuerzos por fortalecer al Instituto Federal de la Defensoría Pública, su ámbito de competencia no alcanza a abarcar todos los escenarios en los cuales una persona puede necesitar detonar un juicio de amparo. Desde el sector privado, las organizaciones de sociedad civil y las iniciativas pro bono también han tenido un rol importante, pero claramente sus capacidades no alcanzan para cubrir toda la demanda que existe.

De ahí que el acceso al juicio de amparo se haya convertido en un negocio muy redituable que ha sido explotado por un puñado de firmas legales que, más allá de vender una expertise real, en realidad han comerciado con el *know how* sobre cómo sortear de manera efectiva todos los retos formales e informales, las llamadas “preferencias judiciales”, que implica acudir a un sistema de justicia constitucional elitista e hiperburocratizada.

¹² Gerardo Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político* (México: OXFAM, 2015), https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2017/04/desigualdadextrema_informe.pdf.

¹³ Ana Laura Magaloni Kerpel, “Un sistema de justicia de cabeza: justicia y desigualdad en México”, *Revista de la Universidad de México, Dossier Desigualdad*, n.º. 905, (2024), <https://www.revistadelauniversidad.mx/releases/ca4788a8-fe0e-4a1a-b9d7-fa7830c96b3a/desigualdad>.

Esta dinámica de mercantilización del acceso a la justicia constitucional es un aspecto que no fue abordado por la reforma. Por el contrario, expertas de Naciones Unidas llamaron la atención sobre el hecho de que “la elección popular de jueces podría incrementar el riesgo de que los candidatos a magistrados busquen complacer a los votantes o a patrocinadores de campañas con el fin de incrementar sus posibilidades de reelección”¹⁴, lo cual podría abrir la puerta a incrementar el nivel de influencia que tienen los grandes despachos de abogados al, por ejemplo, ahora tener la posibilidad de financiar indirectamente la campaña de un juez o jueza de amparo. En la medida que el ejercicio de la profesión legal en México no se encuentra adecuadamente regulado, este tipo de prácticas no podrían ser sancionadas.

Tanto la mal llamada “Reforma con y para el Poder Judicial”,¹⁵ presentada en 2020, como la reciente reforma judicial aprobada en 2024 –ambas impulsadas por el régimen en turno– se presentaron a sí mismas como modificaciones legales trascendentales para mejorar las condiciones de las personas en el acceso a la justicia. Sin embargo, ninguna de ellas estuvo realmente diseñada para derrumbar las estructuras que impiden que las personas puedan acceder a la justicia federal en condiciones de igualdad.

El juicio de amparo sigue siendo una herramienta técnica y compleja que no es accesible para la gran mayoría de la población. Esto se agrava por la sobrecarga de asuntos en los tribunales federales, donde muchas demandas de amparo son desestimadas en etapas iniciales debido a errores formales. La reforma judicial no simplificó de manera efectiva el proceso. Esto es especialmente importante en un contexto de desigualdad extrema, pues la gran mayoría de personas que viven en condiciones de vulnerabilidad no cuentan con representación legal alguna.

Por otro lado, también destacamos que la capacidad del juicio de amparo para abordar la crisis de violaciones graves a derechos humanos, como desapariciones forzadas y tortura, sigue siendo extremadamente limitada, pues no fue un asunto abordado por las reformas judiciales aprobadas en los últimos años, a pesar de que desde hace varios años organizaciones de la sociedad civil y academia han reiterado sobre la necesidad de voltear a ver a la experiencia regional, que “nos dice que el verdadero inicio de la reforma judicial latinoamericana se da en los contextos postdictaduras, como parte de una respuesta congruente y esencial para consolidar un Estado de derecho y fortalecer la institucionalidad e independencia de los poderes judiciales con el objetivo de garantizar que tuvieran las capacidades y condiciones

¹⁴ Margaret Satterthwaite, *Mandato de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Ref.: OL MEX 11/2024, (Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 29 de julio de 2024), <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=29251>.

¹⁵ Esta reforma, impulsada por el exministro Arturo Zaldívar Lelo, se anunció como “la reforma judicial más trascendente desde 1994, la cual consolidará una mejor justicia, más cercana, sensible y profesional en beneficio de la gente”. Véase: *Reconoce Poder Judicial de la Federación aprobación de la Reforma Constitucional en materia de justicia federal por la Cámara de Diputados* (Comunicado de Prensa No. 253/2020), 14 de diciembre de 2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6296>.

necesarias para sostener procesos exitosos de justicia en contra de poderosos perpetradores de violaciones a derechos humanos.¹⁶

Aunque el juicio de amparo ha tenido históricamente limitaciones, como su excesiva tecnificación y elitismo, aún representaba una herramienta fundamental para la defensa de derechos humanos, permitiendo a las personas cuestionar el abuso de poder por parte de las autoridades. No obstante, la reciente reforma judicial introduce un escenario aún más preocupante. Especialistas nacionales e internacionales han advertido que el nuevo esquema de elección de jueces, al debilitar las garantías básicas de autonomía e independencia del Poder Judicial, amenaza con diluir por completo la capacidad de los tribunales para actuar como contrapesos efectivos al poder político. Con esta reforma, el juicio de amparo dejaría de ser un recurso confiable, especialmente en casos de gran relevancia pública, pues las y los jueces podrían enfrentar presiones o depender políticamente de quienes los elijan, lo que comprometería su imparcialidad y la posibilidad de cuestionar decisiones del poder. Esto representa un retroceso grave en el acceso a la justicia constitucional, pues anularía todo su efecto útil.

Ayer y hoy, los retos para acceder a la justicia federal seguirán siendo enormes. Esto es una verdadera tragedia en un país donde el dolor de las víctimas de violaciones a derechos humanos exige una respuesta urgente y efectiva. La reciente reforma judicial es un claro ejemplo de gatopardismo: cambiar todo para que, en realidad, nada cambie. Las barreras que han impedido el acceso a la justicia constitucional siguen ahí, intactas. La gente no se beneficiará de esta reforma, y peor aún, los pocos avances que habían acercado el juicio de amparo a quienes más lo necesitan serán anulados. Con juezas y jueces que ya no gozarán de las condiciones mínimas de independencia e imparcialidad, la expectativa de que la justicia federal actúe con rectitud se desmorona.

Aunque imperfecto, el juicio de amparo ha sido históricamente un límite real al poder en México, un recurso para frenar abusos y proteger derechos. Con la serie de reformas constitucionales y legales, y el contexto político actual esa función se desvaneció, especialmente cuando en días recientes las mayorías en el Congreso mexicano han llegado al absurdo de autorizar a la Presidenta de la República a desacatar una suspensión emitida en un amparo.¹⁷ Con ello, la lenta y atropellada construcción del Estado de Derecho, que se había comenzado a cimentar hace casi tres décadas, ya se ha derrumbado por completo, y hoy nos queda resistir y empezar de nuevo: imaginar y apostar por futuros posibles donde el acceso a la justicia no sea una promesa vacía. En este proceso, la presión internacional será esencial para, como se ha hecho en otras latitudes, reconstruir el sistema de justicia mexicano.

¹⁶ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, "Reforma judicial: ¿un cambio de época?", *Animal Político*, 17 de mayo de 2021, <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/verdad-justicia-y-reparacion/reforma-judicial-un-cambio-de-epoca>.

¹⁷ Víctor Gamboa, Luis Carlos Rodríguez, Antonio López Cruz, "Senado avala desacato de Claudia Sheinbaum; carece de atribuciones para eliminar reforma judicial del DOF, afirma", *El Universal*, 24 de octubre de 2024, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/senado-avala-desacato-de-claudia-sheinbaum-carece-de-atribuciones-para-eliminar-reforma-judicial-del-dof-afirma/>.

b) Justicia objetiva, independiente e imparcial

La garantía de que la justicia que se impartirá en México sea independiente e imparcial también queda comprometida, pues los requisitos establecidos en el nuevo texto constitucional para ser juez, jueza, magistrado, magistrada o ministro y ministra han sido rebajados, de manera que no se busca que las judicaturas y magistraturas estén ocupadas por personas con capacidades profesionales (experiencia y conocimiento) e idoneidad ética..

Desde 2001, con la sentencia del caso *Tribunal Constitucional Vs. Perú*, la jurisprudencia interamericana reconoce de forma consistente que el principio de independencia judicial tiene tres componentes: (i) un adecuado proceso de nombramiento, (ii) la garantía de inamovilidad, y (iii) la garantía frente a presiones externas¹⁸. La reforma judicial que lesionan estos tres componentes, a través de medidas como la elección judicial por voto popular y la remoción masiva que se desarrollarán en mayor detalle más adelante. Por el contrario, la elección por voto directo de los cargos judiciales, como se detalla posteriormente, aumenta las posibilidades de cooptación de las personas ya sea por intereses políticos, económicos o de otro tipo. A esta situación, se añade la incertidumbre ante la ausencia de normas que deberían regir el proceso de sustitución de jueces, los procesos electorales y así como la transición de los casos que actualmente se conocen por los poderes judiciales federal y estatales.

c) Debido proceso y jueces sin rostro

En particular, la reforma al artículo 20, apartado A, fracción X, dispone 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, sin miramientos a los derechos de acceso a la justicia y la seguridad de las víctimas que son parte en esos procesos penales.

En diversas oportunidades, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido la oportunidad de analizar la figura de los “jueces sin rostro” en diversos casos conocidos contra Perú. Esto trajo como consecuencia la construcción de una sólida línea jurisprudencial en donde se considera que los juicios ante jueces “sin rostro” o de identidad reservada infringen el artículo 8.1 de la Convención Americana, pues impide a los procesados conocer la identidad de los juzgadores y por ende valorar su idoneidad y competencia, así como determinar si se configuraban causales de recusación, de manera de poder ejercer su defensa ante un tribunal independiente e imparcial.

¹⁸ *Sentencia Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 31 de enero de 2001), https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf.

Dicho precepto dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Esta práctica viola, además, el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Lo anterior en virtud de que ocultar la identidad de los jueces sólo para cierto tipo de casos viola el principio de la igualdad, y también el principio de la imparcialidad porque podrían poner un juez con conflictos de interés y se desconocería si el o la juez cumple con todos los requisitos –como por ejemplo una capacitación adecuada– para llevar a cabo un juicio independiente con un debido proceso.

Además, estas circunstancias terminan extendiéndose a otros funcionarios judiciales y no judiciales que intervienen en el proceso como los fiscales. Todo ello constituye una vulneración al principio del juez natural y una violación al derecho al debido proceso, pero no sólo para las personas procesadas, sino también para las víctimas. La incorporación de esta figura a nivel constitucional podría sistemáticamente viciar de origen todos los procedimientos penales seguidos en el amplísimo catálogo de lo que se considera hoy en México delincuencia organizada, así como de favorecer la opacidad de la impartición de justicia.

La previsión contenida en el artículo 20, apartado A, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución Mexicana), relativa a que el órgano de administración judicial podrá disponer las medidas necesarias para preservar la seguridad y resguardar la identidad de las personas juzgadoras en los casos de delincuencia organizada, vulnera los derechos de acceso a la justicia y seguridad jurídica de las víctimas que son parte en esos procesos penales.

Esta posibilidad abre la oportunidad de que los guardianes últimos de los derechos y del debido proceso, tanto de las personas imputadas en los procedimientos de delincuencia organizada, como de las víctimas de éstos, sean personas sin rostro y sin ningún tipo de rendición de cuentas. Tendrían, un poder absoluto supra constitucional, otorgado por la propia Constitución.

Dicha medida impacta en los derechos de las víctimas relacionadas con esos procedimientos, porque ellas no tendrán certeza sobre la identidad de las personas juzgadoras que resolverán sobre los hechos victimizantes.

Sobre este punto hay que destacar que las víctimas son parte en los procedimientos penales y que, conforme al propio artículo 20 constitucional, apartado A, fracción I, éste tiene por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. En particular, este último objetivo –la reparación del daño– es una responsabilidad estatal derivada del derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, dicha

responsabilidad estatal se ve obstaculizada en la medida que las víctimas no conocerán a las personas encargadas de garantizar el esclarecimiento de los hechos y reparar los daños causados por los hechos victimizantes.

De manera que a quienes afecta esta reforma constitucional al artículo 20, apartado A, fracción X, es justamente a las víctimas de delitos tan graves como tráfico y trata de personas, secuestro o corrupción de menores. En conclusión, la introducción de la figura de los “jueces sin rostro” en el contexto de la justicia penal, especialmente en casos de delincuencia organizada, representa una grave amenaza para los derechos de las víctimas y la integridad del debido proceso. Al permitir que la identidad de los jueces se mantenga en secreto, se socavan principios fundamentales como la transparencia, la imparcialidad y el derecho a un juicio justo.

Esta reforma constitucional no sólo pone en riesgo la rendición de cuentas, sino que también limita el acceso a la justicia de aquellos que han sido afectados por delitos atroces, sin miramientos a la importancia de garantizar que las víctimas tengan claridad y confianza en el sistema judicial, por tanto, es esencial replantear esta medida para asegurar que la justicia no sea solo una herramienta de control, sino un verdadero mecanismo de protección y reparación para todos los afectados.

En este sentido, el sistema normativo mexicano debe contar con los mecanismos jurídicos que permitan a la ciudadanía contar con recursos efectivos ante la destitución arbitraria de jueces¹⁹. En el caso mexicano, si bien se trata de justificar la destitución de todas las personas juzgadoras del país derivado de las modificaciones a la Constitución, también es cierto que el artículo 133 de la Constitución Mexicana establece como “ley suprema de toda la Unión” a los tratados internacionales, como lo es la CADH. Así, la garantía a la independencia judicial y la existencia de mecanismos en contra de destituciones arbitrarias de jueces quedan protegidas también por los tratados de los que México es parte.

d) Impacto de la reforma en la democracia

Los impactos de la reforma judicial sobre la configuración y funcionamiento de nada menos que de un poder constituido, el Poder Judicial, son radicales, profundos y de la mayor seriedad. Una **democracia** constitucional, una a la que el Estado mexicano está llamado a ser, exige el reconocimiento de derechos y libertades y la garantía del principio de división de poderes. Frente a estas exigencias, la reforma judicial trastoca la segunda y, por ende, pone en riesgo la tutela de los derechos y libertades de las personas. El contenido de la reforma redefine por completo elementos que eran identitarios o representativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que salvaguardan a la división de poderes y que se encuentran en el centro del pacto de convivencia que da vida y fuerza a la Constitución Mexicana.

La reforma debilita la independencia judicial y, por ende, la capacidad del Poder Judicial Federal de ejercer un control imparcial sobre las mayorías políticas que son transitorias, a través de la revisión judicial de sus actos, normas o leyes que estos

¹⁹ *Sentencia Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*, 2009.

poderes impulsan. Al politizar la elección de las personas juzgadoras e incorporar la participación del Legislativo y del Ejecutivo en momentos definitivos de ese proceso de selección, se mina, se diluye al control judicial constitucional de actos y normas, y, por lo tanto, se debilita también a uno de los pilares de la división de poderes. Este control, contrario a lo que ha sostenido el oficialismo, no es antidemocrático, sino que en el fondo preserva a la decisión democrática de mayor valor, es decir, a la norma constitucional.

Es claro que, por sus alcances, la reforma es una representación de un ejercicio abusivo del poder de las mayorías, que trastoca a la división de poderes, la cual es parte de la estructura básica de la Constitución Mexicana, una de sus notas esenciales. Lo anterior se enmarca en un contexto global en el que las mayorías políticas buscan cada vez más aglutinar más espacios de poder, eliminando frenos y contrapesos y, por ende, erosionando profundamente a la democracia.

Esta reforma genera una ruptura profunda en las reglas del juego democrático, en aquellas que definen y salvaguardan la integridad de los procedimientos constitucionales básicos que permiten a su vez que una democracia que sostenga, se desarrolle, y garantice su propia subsistencia, por lo que resulta prioritario que sean preservadas a lo largo del tiempo²⁰.

Lo anterior es grave ya que el valor y la fuerza de la democracia no se agota en la existencia y el ejercicio de la regla de la mayoría, la cual está siempre asociada a cambios transitorios en las preferencias electorales. Por el contrario, el valor de la democracia descansa en la garantía que ofrece para la deliberación²¹, en las reglas que la ordenan, ya que sólo a través de ésta podemos contrastar las distintas visiones y preferencias para arribar la mejor solución posible, a la más equitativa. Son estas reglas básicas las que la reforma bajo análisis ha alterado profundamente, desequilibrando por completo al sistema de controles y contrapesos que es parte esencial de la CPEUM.

²⁰ Esta corriente ha sido denominada como *procedimentalismo democrático* y ha sido postulada por autores como Stephen Gardbaum, Rosalind Dixon, Roberto Gargarella, Aileen Kavanagh, Manuel José Cepeda Espinosa, David Landau, Roberto Niembro y Sergio Verdugo, y a su vez a sido referida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de un *amicus curiae* referente a la tramitación de las recientes controversias constitucionales 286/2024, la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y expedientes de consultas a trámite (4/2023, 5/2024, 6/2024 y 7/2024) suscrito por 50 personas de la academia, disponible aquí: https://drive.google.com/file/d/1LbPpA9qIKxF_j51vp7nGchxz6lhkp_vb/view?pli=1.

²¹ Jürgen Habermas, "El estado democrático de derecho, ¿una unión paradójica de principios constitucionales?", *Anuario de Derechos Humanos*, n.º. 2, (2001): 444, <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/view/ANDH0101110435A/21009>.

3. Verdaderos desafíos en el acceso a la justicia que no contempla la reforma

a) Garantizar el acceso a la justicia en general y a grupos en situación de vulnerabilidad

La garantía y satisfacción del derecho de acceso a la justicia, que exige la existencia de un recurso formal previsto en ley para atender y resolver controversias en cualquier materia, un recurso que debe ser sencillo, rápido y efectivo²², están por completo condicionadas a la capacidad que tienen las instituciones de procuración de justicia para investigar delitos y presentar cargos ante los tribunales de manera eficaz. Esto obedece al diseño constitucional del sistema de justicia penal mexicano en el que el Ministerio Público es el responsable de la investigación y persecución de los hechos delictivos²³.

Garantizar adecuadamente este derecho debe comenzar por atender las grandes áreas de oportunidad y deficiencias que persisten en las **fiscalías y procuradurías** mexicanas, tanto a nivel estatal como en el ámbito federal. Ya que éstas son la puerta de entrada al sistema de justicia y cuentan con atribuciones, con márgenes de discrecionalidad considerables, para definir su política y estrategia de persecución penal. Dichas áreas de oportunidad están asociadas a la fuerte carga de trabajo que enfrentan, presupuestos insuficientes, la debilidad de su independencia, su susceptibilidad a corromperse, su incapacidad técnica y científica, entre otros aspectos clave. Retos que no fueron considerados ni incluidos en el proceso legislativo que resultó en la aprobación y publicación de la reforma constitucional al poder judicial que este informe analiza.

Las estadísticas oficiales muestran que sólo una pequeña parte de los delitos cometidos anualmente se traduce en la apertura formal de una investigación por parte del Ministerio Público y, que de estos casos, una mínima proporción es llevada ante el poder judicial. La incidencia delictiva en México ha mostrado un comportamiento a la alza desde que contamos con registros públicos a nivel nacional (1997), pasando de 2.2 millones de delitos reportados a inicios de los 2000, a 3.3 millones durante 2023. En lo reciente, esta tendencia sólo se vió interrumpida por la pandemia de COVID-19, y volvió a repuntar en 2021. No obstante, el 92.9% de los delitos ocurridos durante 2023 no fue denunciado a las autoridades²⁴, una cifra negra que se ha

²² Así lo ha decidido a través de su jurisprudencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, y el Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) contra Venezuela. Véase: *Sentencia Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 de julio de 1988), https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf; *Sentencia Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de junio de 2015), https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_293_esp.pdf.

²³ De acuerdo con el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE), 2024,

mantenido constante en los últimos 13 años. La no denuncia está asociada, en su gran mayoría a obstáculos o causas atribuibles a las fiscalías, como largos tiempos de espera, desconfianza y trámites difíciles.

Este comportamiento se ha traducido a su vez en incrementos similares en las investigaciones iniciadas por fiscalías y procuradurías estatales. Así, en los últimos tres años se han iniciado poco más de dos millones de carpetas de investigación cada año a nivel estatal²⁵. Si bien existen muchas circunstancias que determinan el éxito de la investigación de un delito y, por consiguiente, su persecución ante los tribunales a través del ejercicio de la acción penal, los datos son contundentes: sólo 4 de cada 100 casos investigados (4.3%) fueron judicializados satisfactoriamente durante 2022²⁶. Este dato mostró incluso un deterioro para el año 2023, alcanzando apenas al 3.6% del total²⁷.

La escasa efectividad que han mostrado las fiscalías para procesar adecuadamente este gran volumen de casos es reveladora de la brecha que existe para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito y que no puede ser atribuida al poder judicial. A nivel nacional, se estima que la impunidad alcanzó al 96.1% de casos conocidos por las autoridades durante 2022²⁸, esta cifra es 10% más alta que la estimada en 2017²⁹. Lo mismo ocurre en el fuero federal, en donde el nivel de impunidad se estimó en 96.1% para 2021³⁰. Esta ineficacia afecta tanto a delitos de mayor incidencia³¹ como de alto impacto o que son considerados como prioritarios por las fiscalías. Por ejemplo, en el caso del homicidio doloso, el nivel de impunidad ascendió al 95.7% en 2022³², mientras que en términos acumulados (2016-2021) la impunidad se estimó en 92.8% para este delito³³. En el caso del delito de desaparición

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2024/doc/envipe2024_presentacion_nacional.pdf.

²⁵ De acuerdo con datos del MES, 2 050 072 para 2021, 2 065 630 para 2022 y 2 139 747 para 2023.

²⁶ México Evalúa, *Hallazgos 2022, 10 años. Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México* (México, octubre de 2023), 33, <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>.

²⁷ México Evalúa, *Hallazgos 2023. Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México* (México, octubre de 2024), <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/10/HALLAZGOS2023.pdf>.

²⁸ México Evalúa, *Hallazgos 2022, 10 años. Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México* (México, octubre de 2023), 62, <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>.

²⁹ México Evalúa, *Hallazgos 2017. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México* (México, julio de 2018), 104, <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2017.pdf>.

³⁰ Christel Rosales, “Imaginemos una Fiscalía sin Gertz”, 21 de enero de 2023, México Evalúa, <https://www.mexicoevalua.org/imaginemos-una-fiscalia-sin-gertz/>.

³¹ De acuerdo con el reporte *Hallazgos 2022, 10 años. Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México* (2023), se estima que durante 2022 el delito de violencia familiar alcanzó un nivel de impunidad del 98.6%, mientras que el delito de narcomenudeo alcanzó una cifra de 94.1 por ciento.

³² México Evalúa, *Hallazgos 2022, 10 años. Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*, 18.

³³ Impunidad Cero, *Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022* (México, diciembre de 2022), 25, <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/175/contenido/1669895146115.pdf>.

forzada se estima que, en 2022, alcanzó un 96.5% de impunidad³⁴, así como un 99% en términos acumulados³⁵.

Estos indicadores señalan que la capacidad de las fiscalías, en general, se ha deteriorado a través del tiempo o no se ha fortalecido o incrementado en función de la incidencia delictiva y de los fenómenos criminales apremiantes que enfrentamos como país. Aunado a lo anterior, se han documentado casos de gran relevancia en que las fiscalías han actuado de manera parcial o irregular, denotando injerencias externas o intereses distintos a la procuración de justicia³⁶.

A esta situación de las fiscalías, también se suma la debilidad de las defensorías públicas en el país. Las defensorías públicas deben ser el contrapeso necesario de las fiscalías, para incentivar la calidad de los procesos penales, además de ser indispensables para la protección de derechos de las personas. No obstante, la importancia de las defensorías para garantizar el debido proceso, el fortalecimiento de estas instituciones tampoco fue considerado en la reforma judicial.

Por lo que en términos generales, se observa que el objetivo principal de la reforma judicial no es mejorar las condiciones de la justicia en México, sino simplemente es cooptar al poder judicial. La ausencia de una visión sistémica de las deficiencias de todas las instituciones que componen el sistema de justicia en México que se contiene en la reforma judicial, hace evidente que el objetivo en realidad es destituir a las instituciones que pudieran constituir algún contrapeso a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Pese a este panorama tan adverso, ni la reforma constitucional reciente al poder judicial (2024), ni las anteriores de derechos humanos (2011), y la de seguridad y justicia (2008), han previsto adecuaciones con enfoque integral o sistémico para atender las deficiencias estructurales en la persecución del delito ya señaladas. Lo que es peor, lejos de coadyuvar a mejorar las condiciones de acceso a la justicia, la reforma judicial objeto de este informe, al debilitar la independencia judicial, disminuye también la expectativa de las víctimas de recibir justicia. Esto resultará así, ya que al politizarse la designación del personal jurisdiccional, se trastocará también la imparcialidad con la que se ejerce el control judicial a lo largo del proceso penal. Nodos clave del proceso, como la autorización de actos de investigación como el cateo o la intervención de comunicaciones privadas; el control de la legalidad de la detención; la revisión de determinaciones de las fiscalías para cerrar o archivar un caso; la vinculación a proceso; el tipo de medida cautelar a imponer a las personas procesadas; la admisión de pruebas con respeto a los derechos humanos, entre muchos otros, corren el riesgo de debilitarse o de servir a intereses políticos o ajenos de la procuración e impartición de justicia.

³⁴ México Evalúa, *Hallazgos 2022, 10 años. Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*, 19.

³⁵ Impunidad Cero, *Impunidad en delitos de desaparición en México* (México, diciembre de 2023), <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/196/contenido/1701870164C42.pdf>.

³⁶ Así lo ha documentado México Evalúa en colaboración con Animal Político en diez casos de interés público que involucran tanto al fuero común como al fuero federal, y que pueden encontrarse en el micrositio "Justicia bajo la lupa, fallas al descubierto": <https://panel.animalpolitico.com/justicia-bajo-la-lupa-fallas-al-descubierto/>.

4. Implicaciones de la reforma que afectan la independencia judicial

La independencia judicial está íntimamente relacionada con el derecho de acceso a la justicia, que se encuentra garantizado por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual implica obligaciones estatales que incluyen asegurar la independencia de las personas operadoras de justicia, tanto a nivel institucional como funcional. La Corte Interamericana ha señalado la necesidad de "garantías reforzadas" para jueces y juezas, así como la estabilidad en sus cargos, para proteger su independencia. Estas garantías permiten que las personas juzgadoras y otras operadoras de justicia actúen sin injerencias indebidas de los poderes ejecutivo o legislativo, lo que es esencial para asegurar un acceso efectivo a la justicia y proteger los derechos de todas las personas.³⁷

Esta independencia es indispensable para garantizar el cumplimiento de las normas del debido proceso, que es un derecho humano esencial. La falta de independencia judicial no sólo afecta el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, sino que también genera desconfianza en el sistema, disuadiendo a las personas de recurrir a los tribunales por temor a la falta de imparcialidad.

De acuerdo con los Principios Básicos sobre la Independencia de la Judicatura, la independencia judicial debe estar garantizada por el Estado y reconocida tanto en la Constitución como en la legislación del país.³⁸ Por ello, es esencial que el sistema judicial esté organizado de manera que su independencia sea asegurada al más alto nivel, y que no haya confusión o interferencia entre las funciones del poder judicial y el ejecutivo.

La reforma constitucional judicial, publicada el 15 de septiembre de 2024, constituye una modificación absoluta y estructural al Poder Judicial, tanto federal como local. Los elementos principales que son problemáticos para mantener la garantía de independencia judicial son tres: la cesación de todos los nombramientos de personas juzgadoras del país en los años 2025 y 2027, el nuevo proceso constitucional para seleccionar a las personas juzgadoras sin apego a estándares internacionales en la materia, y la creación de un tribunal de disciplina judicial con facultades amplias y ambiguas sobre control y vigilancia jurisdiccional.

³⁷ Véanse los casos resueltos por la Corte IDH: *Sentencia Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, 2001; *Sentencia Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*, (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 23 de agosto de 2013), https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf; *Sentencia Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28 de agosto de 2013), https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_esp.pdf; *Sentencia Caso Ríos Avalos y otro vs. Paraguay*, (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 19 de agosto de 2021), https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf.

³⁸ La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.

a) La cesación de todas y todos los jueces federales y locales en el período de 2025-2027

La independencia judicial depende de que las personas juzgadoras puedan ejercer sus funciones sin temor a represalias o a ser removidas arbitrariamente. El artículo segundo transitorio de la reforma aludida establece un proceso de elección en los años 2025 y 2027.

Si las personas juzgadoras son cesadas y sustituidas en su totalidad, habrá un ambiente de incertidumbre e inestabilidad, ya que su permanencia e inamovilidad no dependerá de su desempeño profesional sino de factores externos, como la decisión presidencial de implementar esta reforma constitucional en el último año de su mandato, tomando en cuenta los amplios efectos que implican la sustitución de todas las personas juzgadoras a nivel federal y local.

Esto significa un retraso en la administración de justicia en detrimento de las personas usuarias del sistema.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en el caso Gutiérrez Navas y otros vs Honduras señaló que la independencia judicial es uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso en un Estado de Derecho, el cual resulta afectado cuando la permanencia en el cargo de los jueces o juezas se interrumpe de manera arbitraria. Asimismo, existe una relación entre la dimensión institucional de la independencia judicial y el acceso y permanencia en sus cargos, en condiciones generales de igualdad.

b) El nuevo proceso de selección de juezas/jueces, magistradas/magistrados y ministras/ministros

Como se mencionó, esta reforma cambia la forma de seleccionar a juezas/jueces, magistradas/magistrados y ministras/ministros. En el caso de personas juezas y magistradas, el mecanismo más extendido era seguir un **servicio público de carrera** mediante el cual, para llegar a ser juez y magistrado, se realizaban amplios concursos de tres etapas: **un examen de conocimientos jurídicos generales, la elaboración de un proyecto de sentencia y un examen oral frente a otros jueces y magistrados**. En estos concursos también se tomaba en cuenta la experiencia en la materia, los posgrados y cursos de actualización.

Con la reforma se crea un sistema complejo y poco claro de elección “semidemocrática” que incluye, en resumen, los siguientes pasos:

- El Senado de la República emitirá la convocatoria para la selección de candidaturas dentro de un plazo de 30 días a partir del inicio del proceso electoral extraordinario. Esta convocatoria incluirá los cargos vacantes, etapas del procedimiento y plazos.

- Los Poderes de la Unión postularán listas de candidaturas mediante convocatorias públicas. Los nuevos requisitos para jueces y magistrados incluyen ser ciudadanos mexicanos, contar con título en derecho con un promedio mínimo de 8 (y 9 en materias relacionadas), tener al menos cinco años de experiencia jurídica (tres años en áreas afines para magistrados de circuito), buena reputación sin condenas por delitos dolosos, haber residido en México en los últimos dos años, y no haber ocupado altos cargos en el gobierno en el año previo a la convocatoria.
- Cada Poder creará un Comité de Evaluación responsable de valorar a las personas candidatas y seleccionará a los mejores perfiles, observando criterios como conocimientos técnicos, honestidad, buena fama y competencia.
- Los comités reducirán los listados de candidaturas mediante insaculación pública, respetando la paridad de género. Luego, estos listados se enviarán a cada poder. Una vez aprobadas, el Senado los remitirá al Instituto Nacional Electoral para la organización de las elecciones.
- Se prohíbe el financiamiento público o privado para las campañas de las personas candidatas y la contratación de medios de comunicación. Las campañas durarán 60 días y estarán restringidas a ciertos medios y foros.

La elección de personas juzgadoras por voto popular plantea una seria problemática para la independencia judicial, ya que someterlas al escrutinio y aprobación de las mayorías puede comprometer su imparcialidad. Al depender de la voluntad del electorado, las personas juzgadoras podrían verse presionadas a tomar decisiones que busquen el favor de las y los votantes, en lugar de aplicar la ley de manera objetiva y conforme a los principios constitucionales. Esto debilita la naturaleza contramayoritaria del Poder Judicial, que existe precisamente para proteger los derechos fundamentales y garantizar el equilibrio de poder, sin estar subordinado a las demandas de las mayorías o a presiones políticas.

Además, la reforma introduce el tema de la reelección que genera incentivos peligrosos que pueden afectar la imparcialidad de sus decisiones. En lugar de dictar sentencias basadas en la Constitución y en la justicia, las personas juzgadoras que buscarán ser reelegidas podrían sentir la necesidad de alinear sus fallos con la opinión pública o con temas que resulten populares en el momento, aunque no sean necesariamente justos o conformes a derecho. Este mecanismo debilita la independencia judicial, pues las personas juzgadoras pueden priorizar sus intereses electorales por encima del deber de aplicar la ley de manera objetiva, lo que socava la confianza en un sistema que debería ser imparcial y autónomo frente a las presiones políticas o populares.

- Riesgos de la elección popular de personas juzgadoras

En la reforma al Poder Judicial se plantea una nueva forma de designación de las personas juzgadoras a través del voto popular, lo que transforma totalmente el proceso de designación anterior. Las responsabilidades que serán elegidas a través del nuevo proceso son ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), magistradas y magistrados de la Sala Superior y las salas regionales

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), magistradas y magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, magistradas y magistrados de Circuito y juezas y jueces de Distrito.

Hasta el momento, el proceso está reglamentado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Políticos, aún falta modificar algunas leyes secundarias para tener más claridad de los procesos, sin embargo, aún sin ellas y en medio de varias impugnaciones, se ha decidido iniciar con los procesos de elección.

Para elegir a las personas aspirantes que contendrán, en la ley se plantea un **proceso de preselección** en el que están involucrados los tres Poderes de la Unión, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el que cada uno propondrá una lista para la boleta electoral.

El artículo 96 de la Constitución señala que cada Poder integrará un **Comité de Evaluación** conformado por cinco personas reconocidas en la actividad jurídica que será el encargado de evaluar a las personas aspirantes, para posteriormente integrar las listas personas mejor evaluadas para cada responsabilidad y depurarán el listado con base en una insaculación. Las listas finales serán enviadas a cada Poder para su aprobación, después se remitirán al Senado y este será el encargado de enviarlas al Instituto Nacional Electoral para que organice el proceso electivo.

Como observamos, el proceso se divide en tres etapas, la integración de los Comités de Evaluación, el proceso de evaluación de las personas aspirantes a operadores de justicia en el que se elegirán a quienes contendrán electoralmente, y las elecciones propiamente.

Por una parte, para la integración de los Comités se identifican varios riesgos:

- *No existe una metodología homogénea entre los tres Poderes de la Unión para su integración*, lo que no asegura garantías mínimas en los procesos, abriendo la puerta a decisiones discrecionales y criterios excesivamente flexibles y parciales. Lo anterior abre la puerta a su captura y trabajo parcial. De hecho, dos de estos tres Comités³⁹ fueron integrados por perfiles cercanos al gobierno y/o partido en el poder.
- *Los requisitos de elegibilidad no garantizan perfiles independientes*, debido a que únicamente se limita la participación de personas que hayan

³⁹ Véase: Designaciones (@designaciones), 29 de octubre de 2024, “#DesignacionesJudiciales | Hoy el @senadomexicano y la Cámara de @Mx_Diputados aprobaron la integración del Comité de Evaluación del Poder Legislativo establecido en la #ReformaJudicial. NO transparentaron cómo tomaron esta decisión. Aquí los perfiles”, X, <https://x.com/designaciones/status/1851404534763147475>; Designaciones (@designaciones), 31 de octubre de 2024, “#DesignacionesJudiciales | La @SCJN aprobó en sesión pública la integración del Comité de Evaluación del Poder Judicial establecido en la #ReformaJudicial, tras varias rondas de votación. Los perfiles provienen de la academia, barras y carrera judicial #SinCuotasNiCuates”, X, <https://x.com/designaciones/status/1852090550134149199>; Designaciones (@designaciones), 31 de octubre de 2024, “#DesignacionesJudiciales | Hoy el Poder Ejecutivo publicó también la integración de su Comité de Evaluación en el marco de la #ReformaJudicial. La independencia de los perfiles es clave p/construir confianza, pero varixs muestran cercanía política con el gobierno #SinCuotasNiCuates”, X, <https://x.com/designaciones/status/1852124948632080739>.

desempeñado la dirección nacional o estatal de partidos políticos, no de quienes hayan formado parte de uno o hayan sido militantes, independientemente del nivel. Asimismo, no se establece de manera explícita la priorización de perfiles que sean y parezcan independientes.

- *Los requisitos no priorizan perfiles con conocimientos y experiencia en creación de metodologías de evaluación*, lo que no permitiría crear una metodología que evalúe de manera exhaustiva a las personas aspirantes.
- *No se establece como obligatorio el cumplimiento de estándares de transparencia y rendición de cuentas* que permita conocer de manera más detallada el proceso de integración de los Comités de Evaluación.
- *No existen mecanismos de participación ciudadana* para aportar a la conformación de los comités y construir confianza ciudadana.

Por otra parte, respecto al proceso de evaluación que llevarán a cabo los Comités de Evaluación de cada poder, se identifican los siguientes riesgos:

- *La metodología de evaluación será creada por cada Comité de Evaluación*, lo que implica que las personas aspirantes serán evaluadas de manera heterogénea, poco equitativa y parcial, pues no existirán los mismos indicadores entre los Comités aunque se aspire a la misma responsabilidad. Situación que ocurrirá en la etapa de evaluación curricular y entrevistas.
- *Se señala la evaluación de criterios subjetivos*, pues en el artículo 500, numeral 6, se establece que se evaluará la "honestidad y buena fama" de cada aspirante sin definir ni explicitar a qué se refiere, lo que permite una interpretación subjetiva y poco clara del criterio.
- *No se señala un mecanismo de evaluación sobre el desempeño anterior* a personas aspirantes que han sido juzgadoras con anterioridad.
- *No se establece transparencia y máxima publicidad de manera obligatoria*, para que todos los documentos, evaluaciones, matrices y/o formatos de evaluación y justificación de los perfiles elegidos sean públicos.
- *No existen mecanismos de participación ciudadana* para aportar a la definición de las metodologías y trabajos de los Comités de Evaluación.

De manera puntual, la nueva forma de elección de personas juzgadoras no permite garantizar un proceso en armonía con el principio de independencia judicial, por el carácter poco reglamentado y flexible que se estableció y por los propios riesgos expuestos con anterioridad del nuevo método de elección trazado. Al no existir una reglamentación específica sobre la integración de los Comités y de los procesos de selección, la conformación de los Poderes de la Unión posibilita la influencia sobre el tipo de perfiles que se priorizarán, con la posibilidad de que estos sean afines a ciertos grupos políticos o partidistas, dándole incluso una injerencia preponderante al partido actual en el gobierno.

- Avances y vicios en el proceso de elección

El artículo segundo transitorio de la reforma al Poder Judicial determinó que habrá un proceso electoral extraordinario 2024-2025, en el que se elegirán a todas las personas ministras de la SCJN, las magistraturas vacantes de la Sala Superior y todas las

magistraturas del TEPJF, las personas integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial y la mitad de las personas magistradas de circuito y juezas de distrito.

En el caso de personas magistradas de circuito y juezas de distrito, la elección será escalonada, en el año 2025 se renovarán la mitad de las responsabilidades y en el 2027, la otra mitad. Para elegir las responsabilidades que serán elegidas por voto popular, el Senado de la República definió un listado con las vacancias, renunciaciones y retiros programados, el resto lo determinó por insaculación, el 12 de octubre. El ejercicio duró cinco horas y se decidió que los números noes de juzgados y tribunales competirán para la elección de 2025 y los pares para la elección de 2027. En la tómbola se agregaron las esferas con las magistraturas noes más las 114 plazas vacantes, rebasando por 64 lugares la mitad establecida. Por esta razón el Senado extrajo 64 de ellas, las cuales serán elegidas en 2027. En el caso de las y los jueces de distrito se utilizó un proceso similar. El número seleccionado del 1 al 100 fue el 81 por lo que se determinó que las plazas que irán a la elección de 2025 también serán las de números noes, es decir, un total de 361. Debido a que debían definirse 386 cargos y hacían falta 15 más, se tomaron de las vacantes, un total de 25. La restantes, 10, se fueron a la elección de 2027.⁴⁰

Posteriormente, el 14 de octubre del presente año, se publicó el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación, en donde se amplían las disposiciones para la integración de los Comités de Evaluación e integración de los listados que se van a votar.

Una vez realizada la insaculación y con los respectivos ajustes por renunciaciones a la participación o situaciones particulares, como mujeres embarazadas o lactando, el 15 de octubre las comisiones unidas de Derechos Humanos y de Justicia, emitieron la convocatoria⁴¹ por parte del Senado, en la que se establecen las responsabilidades a elegir en el proceso electoral extraordinario:

- Cinco ministras y cuatro ministros de la SCJN, que serán electos a nivel nacional.
- Tres magistradas y dos magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, que serán electos a nivel nacional.
- Una magistrada y un magistrado de la Sala Superior del TEPJF, que serán electos a nivel nacional.
- Diez magistradas y cinco magistrados de las Salas Regionales del TEPJF, que serán electos por región en su correspondiente circunscripción plurinominal.
- Cuatrocientos sesenta y cuatro responsabilidades a elegir para magistradas y magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito y magistradas y magistrados

⁴⁰ *El Financiero*, "Como en la Lotería: Así quedaron los resultados de la 'tómbola judicial' para 2025", 12 de octubre de 2024, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/10/12/como-en-la-loteria-asi-que-daron-los-resultados-de-la-tombola-judicial-para-2025/>.

⁴¹ *Convocatoria pública para integrar los listados de las personas candidatas que participarán en la elección extraordinaria de las personas juzgadoras que ocuparán los cargos de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistradas y Magistrados de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación*, 15 de octubre de 2024, Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5741185&fecha=15/10/2024#gsc.tab=0.

de Tribunales Colegiados de Apelación. Cuando el circuito judicial abarque territorios de más de una entidad, el ámbito electivo para los Tribunales Colegiados de Circuito y Colegiados de Apelación corresponderá a aquél, sin considerar los límites territoriales de las entidades federativas.

- Trescientos ochenta y seis cargos a elegir para jueces y juezas de Distrito. Cuando el circuito judicial abarque territorios de más de una entidad federativa, el ámbito electivo para las personas juezas de Distrito corresponderá a aquél, sin considerar los límites territoriales de las entidades federativas.

El 31 de octubre, los tres Poderes de la Unión dieron a conocer públicamente a las/os integrantes de sus respectivos Comités de Evaluación. En la lista del Ejecutivo se encuentran: Arturo Fernando Zaldívar Lelo de Larrea, Javier Quijano Baz, Mary Cruz Cortés Ornelas, Vanessa Romero Rocha e Isabel Inés Romero Cruz; en el Legislativo se incluye a Ana Patricia Briseño Torres, Andrés Norberto García Repper Favila, Maribel Concepción Méndez De Lara, Maday Merino Damian y María Gabriela Sánchez García; mientras que el comité del Poder Judicial se compone por Wilfrido Castañón León, Mónica González Contró, Luis Enrique Peredo Trejo, Emma Meza Fonseca y María Emilia Molina de la Puente.

El 4 de noviembre, los Comités de Evaluación de cada Poder publicaron las convocatorias para el proceso de evaluación y selección de postulaciones para las candidaturas de ministras, ministros, magistradas, magistrados y juezas y jueces que serán electos. En las publicaciones de los tres Poderes, quedó asentado que entre las 00:00 horas del 5 de noviembre hasta las 23:59 del 24 de noviembre estará abierto el registro para las personas interesadas en participar, quienes podrán postular a través de los sitios oficiales habilitados por cada Poder:

-Ejecutivo: <https://www.registroeleccionjudicial.adyt.gob.mx/>

-Legislativo: <https://convocatoriapublica.senado.gob.mx/029PJ24>

-Judicial: <https://comiteevaluacion.scjn.gob.mx/>

A esta situación se suma la declinación de más de la mitad de jueces y magistrados federales y la renuncia de ocho de los once ministros de la Suprema Corte, que han decidido no ser parte de los procesos de selección mediante voto directo.

c) Creación del tribunal de disciplina judicial

La reforma judicial también prevé la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial, independiente de la SCJN y del órgano administrativo, que se encargará de investigar y sancionar al personal judicial en caso de faltas administrativas y cuyos cinco integrantes serán nombrados por voto popular.

En la actualidad, es importante precisar que el sistema disciplinario es opaco y da poca certeza tanto a las personas investigadas como al público en general sobre la imparcialidad de los procesos. Por ello, la idea de que los procesos disciplinarios sean resueltos por un Tribunal podría ser interesante, en tanto que esto da a entender que los procesos serán públicos (aunque esto tendrá que ser precisado en las leyes secundarias).

Este órgano previsto en el artículo 94 de la Constitución se integrará por cinco personas electas por la ciudadanía, y durarán 6 años en el cargo. Las principales funciones son en pleno y en comisiones. El Pleno será la autoridad substanciadora y resolverá en segunda instancia los asuntos de su competencia, entre los cuales resaltan la posibilidad de ordenar oficiosamente o por denuncia el inicio de investigaciones en contra de juezas y jueces, atraer procedimientos relacionados con faltas graves o delitos, ordenar medidas cautelares y de apremio, así como sancionar a las personas servidoras públicas que incurran en actos u omisiones contrarias a la ley, administración de justicia o principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo y excelencia.

Lo que más resalta de este órgano jurisdiccional son sus amplias facultades de sanción, además el hecho de que al resolver procedimientos disciplinarios actúe con facultades acusatorias e inquisitivas sin un medio de defensa claro y adecuado, agregando que también tendrá una posición privilegiada incluso superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la estructura judicial, algo extraordinariamente atípico.

Las preocupaciones sobre este tribunal versan sobre el futuro control que podrá ejercer sobre personas juzgadoras para poder influir en criterios so pena de abrir investigaciones e imponer sanciones, en gran medida esto podría definirse con las facultades que sean incorporadas a las leyes secundarias.

Los siguientes aspectos del Tribunal de Disciplina Judicial podrían representar graves riesgos para la independencia judicial.

Primero, las causales por las cuales se podrán investigar y en su caso sancionar al personal judicial son demasiado vagas, imprecisas y amplias. En efecto, la reforma establece que se podrán investigar “a las personas servidoras públicas que 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.” Estos conceptos son tan amplios que abren la puerta a interpretaciones a modo y por lo tanto a que se investiguen a personas funcionarias judiciales de manera discrecional, como lo han señalado los estándares de la CIDH⁴². También podrían permitir que se persiga a las personas juzgadoras por el sentido de sus sentencias, algo que también contraviene los estándares de la CIDH⁴³.

⁴² “Los regímenes sancionatorios vagos y amplios otorgan a los funcionarios encargados de llevar adelante los procesos de enjuiciamiento de magistrados y jueces una inaceptable discrecionalidad que resulta incompatible con los estándares de la Convención Americana”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas* (Organización de los Estados Americanos, diciembre de 2013), 92, <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

⁴³ “La CIDH reitera que está prohibido por el derecho internacional establecer como causal disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico desarrollen las y los operadores de justicia en alguna resolución. La Comisión destaca que es fundamental tener claridad en que, por un lado se encuentran los recursos de apelación, casación, revisión, avocación o similares, cuyo fin es controlar la corrección de las decisiones del juez inferior; y por otro, el control disciplinario, que tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público. La distinción entre estos

Por otra parte, también preocupa el diseño del Tribunal de Disciplina Judicial. Primero, en lugar de establecer dos instancias independientes entre sí, se prevé que la primera instancia esté conformada por una comisión de tres de los cinco magistrados del Tribunal y la segunda instancia por el Pleno de este mismo Tribunal. Es decir, los magistrados que participan en la primera también resolverán en la segunda y, de hecho, serán mayoría en la segunda instancia. Esto contraviene los estándares internacionales, incluidos los de la CIDH, que establecen el derecho de las personas a impugnar la sentencia que reciben en primera instancia en un tribunal distinto e independiente del primero⁴⁴.

Además, el Tribunal estará a cargo de investigar, sustanciar y resolver los asuntos, cuando estas funciones deberían ser separadas. En efecto, si bien se prevé que “el Tribunal conducirá sus investigaciones a través de una unidad responsable de integrar y presentar al Pleno o a sus comisiones los informes de probable responsabilidad”, en realidad, esta unidad dependerá jerárquicamente del Pleno del Tribunal, por lo que no existirá la debida independencia entre las funciones de investigación, sustanciación y resolución.

Finalmente, parece que el Tribunal de Disciplina Judicial podría tomar resoluciones penales en contra de personas servidoras públicas judiciales, y no solamente resolver procedimientos administrativos. En efecto, el art. 97 constitucional establece que “cualquier persona o autoridad podrá denunciar ante el Tribunal de Disciplina Judicial hechos que pudieran ser objeto de responsabilidad administrativa o penal cometidos por alguna persona servidora pública del Poder Judicial de la Federación, incluyendo ministros, magistrados y jueces, a efecto de que investigue y, en su caso, sancione la conducta denunciada.” Esto es sumamente preocupante dadas las deficiencias en el

dos procedimientos es esencial para garantizar la independencia, de tal manera que el desacuerdo del superior con una interpretación no puede, en forma alguna, transformarse en causa para promover sanciones disciplinarias”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, 2013, 93.

⁴⁴ “El derecho a una revisión del fallo resultado de un procedimiento sancionatorio disciplinario está previsto tanto en los Principios Básicos sobre la Independencia de la Judicatura como las Directrices sobre la Función de los Fiscales y los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, aplicables a defensoras y defensores públicos. Según lo ha desarrollado la Relatoría Especial de la ONU ‘todas las decisiones disciplinarias y administrativas que tengan un impacto sobre el estatus de las juezas y jueces y magistradas y magistrados deberían tener la posibilidad de ser revisadas por otro órgano judicial independiente’. Sobre esta garantía, la Comisión observa que la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, refiere específicamente en relación con los procedimientos disciplinarios de jueces que ‘la decisión [...] que pronuncia una sanción [...] estará sujeta a apelación ante una autoridad judicial de mayor jerarquía’; por su parte, los Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y Asistencia Jurídica de África prescriben que en los procedimientos disciplinarios los jueces tendrán derecho ‘a una revisión independiente de las decisiones de los procedimientos disciplinarios, de suspensión o destitución’ Específicamente en el ámbito de la Convención Americana el derecho a recurrir el fallo hace parte debido proceso legal de conformidad con lo establecido en el artículo 8.2.h) de la Convención. Según lo ha establecido la Corte, el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, por lo tanto, a juicio de la Comisión la etapa de revisión del fallo sancionatorio es parte del proceso disciplinario que debe observarse para poder destituir efectivamente a un operador u operadora de justicia”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, 2013, 101-102.

diseño del Tribunal ya señaladas y la imposibilidad de recurrir sus decisiones ante una instancia independiente.

5. Incumplimiento de suspensiones judiciales

Con este contexto, es importante subrayar que hasta el momento se han otorgado más de **70 suspensiones** contra la reforma al Poder Judicial en 15 estados de la República. “Al menos 34 de estas suspensiones instruyen detener el proceso para la elección de ministros, magistrados y jueces agendada para junio de 2025, mediante órdenes directas al Instituto Nacional Electoral (INE), el Senado, o las autoridades responsables en general.”⁴⁵ En las notificaciones se advierte que en caso de que no se detenga el proceso, como lo mandata la suspensión, se impondrán sanciones de prisión o multas.

Otras de las suspensiones buscaban impedir la emisión de la convocatoria por el Senado, evitar la aprobación de la reforma (antes de que ocurriera la votación) y también han ordenado que las autoridades se abstengan de emitir declaraciones “que constituyan un ataque, escarnio o difamación”⁴⁶ de las personas juzgadas.

El 17 de octubre pasado, una jueza federal otorgó una suspensión definitiva contra la reforma al Poder Judicial, en la que ordenó al Diario Oficial de la Federación (DOF) y a la Presidenta de los Estados Unidos Mexicanos eliminar el Decreto de Reforma Constitucional en un plazo de 24 horas a partir del recibimiento de la notificación. “En caso de no cumplir el mandato en el tiempo señalado, se informará al Ministerio Público para dar inicio a procedimientos legales en contra de la mandataria y el funcionario del DOF, en virtud del delito que se establece en la fracción III del artículo 262 de la Ley de Amparo.”⁴⁷

En respuesta a esto, la Presidenta de la República indicó⁴⁸ que la reforma al Poder Judicial no tendrá retroceso, pues esa resolución se contrapone con el Estado de derecho y que viola la Ley de Amparo, debido a que dicha Ley establece en su artículo primero que el amparo no es procedente para cambios constitucionales. Además, señaló que se recurrirá al Consejo de la Judicatura Federal, órgano que sanciona a las personas juzgadas, para dar a conocer que se están violando las leyes.

⁴⁵ Víctor Fuentes y Érika Hernández, “Van 70 suspensiones contra reforma al PJ”, *Luces del Siglo*, 5 de octubre de 2024, <https://lucsdelsiglo.com/2024/10/05/van-70-suspensiones-contra-reforma-al-pj-nacional/>.

⁴⁶ Víctor Fuentes y Érika Hernández, “Van 70 suspensiones contra reforma al PJ”, 2024.

⁴⁷ Carolina Carrasco, “Jueza otorga nueva suspensión definitiva contra reforma judicial; da al ejecutivo un plazo de 24 horas”, *Infobae*, 17 de octubre de 2024. <https://www.infobae.com/mexico/2024/10/17/jueza-otorga-nueva-suspension-definitiva-contra-reforma-judicial-da-al-ejecutivo-un-plazo-de-24-horas/>.

⁴⁸ *Jueces y juezas violentan leyes y vulneran Estado de derecho: presidenta Claudia Sheinbaum sobre amparos contra reforma al Poder Judicial*. Gobierno de México (Comunicado), 21 de octubre de 2024, Presidencia de la República, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/jueces-y-juezas-violentan-leyes-y-vulneran-estado-de-derecho-presidenta-claudia-sheinbaum-sobre-amparos-contra-reforma-al-poder-judicial>.

Ninguna de las suspensiones ha sido acatada, ni por la presidenta de la República, el INE o el DOF. Al contrario, en la conferencia de prensa que realiza cada mañana la presidenta de la República se destinó un espacio en el que la Consejera Jurídica de la Presidencia expuso:

Lo de la jueza Nancy Juárez es un acto de grosera extralimitación aunado a la asombrosa atribución de facultades ilegales con el fin de invadir el ámbito y la independencia de uno de los tres Poderes de la Unión. La determinación emitida a través del auto del 16 de octubre de 2024, resulta por sí misma aberrante, ilegal e improcedente, razón por la cual puede ser susceptible de responsabilidad en términos del artículo 263 de la Ley de Amparo.⁴⁹

Se ha usado un espacio oficial de comunicación del gobierno federal para descalificar el trabajo de las personas juzgadoras que han resuelto en contra de los objetivos de la reforma al Poder Judicial, en medio de un proceso en el que ninguna de las más de 70 suspensiones ha sido acatada, poniendo las alertas y focos rojos en la actuación del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo Federal y las instancias involucradas. Una decisión relevante es la que se dará próximamente en el pleno de la SCJN, la cual resolverá la constitucionalidad de la reforma comentada.

a) Las demandas de amparo

Durante el acelerado proceso de reforma constitucional, distintas organizaciones, ciudadanos y titulares de órganos jurisdiccionales presentaron **demandas de amparo** en contra de las distintas etapas del procedimiento de reforma con el objetivo de suspenderlo.

El primer **juicio de amparo 1190/2024** del Juzgado Tercero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en Chiapas fue promovido a fin de que las autoridades responsables que eran la Cámara de Diputados y de Senadores detuvieran la reforma. La resolución fue que las autoridades continuarán con el proceso legislativo pero que en el caso de la eventual aprobación del decreto de reforma constitucional se abstuvieran de enviarlo a las legislaturas locales para la aprobación correspondiente, hasta que se resolviera la suspensión definitiva. El Juzgado otorgó eventualmente la suspensión definitiva que fue confirmada por un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito.

La segunda suspensión fue emitida por el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, en el **amparo indirecto 1251/2024**. Este juzgado otorgó la suspensión para el efecto de que la Cámara de Diputados no discutiera y votara la iniciativa.⁵⁰ La jueza encargada del caso decidió otorgar la suspensión debido a la irreparabilidad del daño que la reforma podría causar a los derechos de los solicitantes, quienes eran jueces

⁴⁹ *El Sol de México*, “En debate | Reforma Judicial”, 25 de octubre de 2024, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/en-debate-reforma-judicial-12764847.html>.

⁵⁰ *López-Dóriga Digital*, “Jueza otorga suspensión para que dictamen de la reforma judicial no se discuta en el Pleno de San Lázaro”, 31 de agosto de 2024, <https://lopezdoriga.com/nacional/jueza-otorga-suspension-para-que-dictamen-de-la-reforma-judicial-no-se-discuta-en-el-pleno-de-san-lazaro/>.

federales que serían separados de sus cargos sin derecho de audiencia ni indemnización.

La tercera suspensión fue emitida por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito en Colima, en el recurso de queja 911/2024, derivado del **amparo indirecto 1125/2024** y fue otorgada para que no se realizara la discusión en las Cámaras y que no se publicara la reforma en el Diario Oficial de la Federación.

El **incumplimiento de suspensiones** está previsto en el artículo 262 de la Ley de Amparo, la cual puede ser sancionada mediante 1) pena de prisión de 3 a 9 años, 2) la destitución del puesto o 3) la inhabilitación para ocupar otro puesto de 3 a 9 años. Estos delitos son perseguidos por la Fiscalía General de la República. Sin embargo, las suspensiones fueron incumplidas por los legisladores y por las autoridades implicadas en el proceso de reforma, pese a que llegaron a aumentar a alrededor de 70 resoluciones emitidas por distintos órganos jurisdiccionales a lo largo y ancho del país.

Durante esos días algunos miembros relevantes del Congreso hicieron amplios llamamientos a no obedecer las resoluciones de la judicatura. Por ejemplo, Ricardo Monreal quien es líder de Morena en la Cámara de Diputados, rechazó las dos suspensiones concedidas por jueces federales, y advirtió que “esta mayoría legislativa categórica y enérgicamente determina que no se somete ni se someterá a la jurisdicción del juzgado o juzgados que lo ordenen porque no tienen competencia para ella, porque no se puede suspender el análisis, discusión y en su caso aprobación del dictamen relativo a la reforma constitucional en materia judicial”.⁵¹

Posteriormente, cuando la reforma fue aprobada y ahora le correspondía preparar la elección de nuevos juzgadores a la autoridad electoral, la actual presidenta electa Claudia Sheinbaum pidió a los consejeros del INE no respetar las suspensiones durante la conferencia mañanera del 17 de octubre de 2024. La presidenta señaló que al ser una decisión del pueblo de México “las y los consejeros deben seguir lo que establece la Constitución, no hay ningún amparo que pueda evitar que se lleve a buen término la elección”⁵²

El incumplimiento de estas suspensiones judiciales socavó considerablemente el estado de derecho. El estado de derecho tradicionalmente se basa en la idea de que todos los actores, tanto públicos como privados dentro de un país, están subordinados y deben someterse a las leyes vigentes, incluyendo a las decisiones judiciales. En este caso la desobediencia sistemática presentada y aclamada por distintos actores políticos relevantes socavó estos principios de distintas maneras como a continuación se expone.

⁵¹Véase: Ricardo Monreal A. (@RicardoMonrealA), 31 de agosto de 2024, “Es inadmisibles e impropio toda resolución de cualquier juez o autoridad sobre el desempeño constitucional jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que violente la Constitución y el principio de legalidad, e invada facultades y funciones del Legislativo”, X, <https://x.com/RicardoMonrealA/status/1829987025014915569>.

⁵² Miriam Meza, “Elección de jueces y ministros en vilo: INE pone pausa al proceso debido a suspensiones”, *Radio Fórmula*, 17 de octubre de 2024, <https://www.radioformula.com.mx/nacional/2024/10/17/eleccion-de-jueces-ministros-en-vilo-ine-pone-pausa-al-proceso-debido-suspensiones-837293.html>.

El estado de derecho requiere previsibilidad y certeza en la aplicación de la ley. La negativa de las autoridades, tanto las legislativas como las ejecutivas, a obedecer las suspensiones crea un ambiente de incertidumbre y caos institucional. Esto a la larga tiene efectos devastadores en el sistema legal. Cuando estas decisiones judiciales son ignoradas y los actos reclamados continúan su curso, se socava la capacidad del sistema judicial para actuar como garante de los derechos fundamentales. Además, la declaración de Claudia Sheinbaum en su calidad de presidenta en la que exhorta a las autoridades electorales a no acatar suspensiones distorsiona el concepto de soberanía popular. En un estado de derecho la voluntad del pueblo se expresa dentro del marco de la Constitución y las propias leyes. Ignorar las suspensiones bajo el argumento de legitimidad democrática equivale a sustituir la ley con una noción arbitraria de voluntad popular que elimina por completo la predictibilidad del sistema.

Por otro lado, desobedecer las resoluciones judiciales implicó que el legislativo se colocara por encima de la Constitución, lo cual violó el principio de legalidad. El principio de legalidad es otro pilar fundamental del estado de derecho y se refiere a que todas las acciones del gobierno deben estar fundamentadas en la ley. Las suspensiones judiciales tienen por objeto detener la ejecución de un acto que puede vulnerar derechos fundamentales o ser ilegal hasta que se resuelva el fondo del asunto. No respetar estas suspensiones implicó que las autoridades responsables actuaran al margen de la ley y desconocieran públicamente el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución.

Cuando se vulnera el Estado de derecho al desobedecer resoluciones judiciales, se puede generar un peligroso efecto cascada donde otros actores políticos y sociales se sienten con el derecho a ignorar fallos legales, debilitando la estructura misma del sistema jurídico. De hecho, esto fue lo que eventualmente sucedió en Jalisco, en donde el Congreso local desafió distintas suspensiones y aprobó los nombramientos de distintos magistrados administrativos⁵³. En este caso, no fueron miembros del partido Morena quienes desafiaron las resoluciones ni tampoco un tema relacionado a la reforma constitucional de la judicatura. De ahí la gravedad de que distintos actores fomentaran el desacato generalizado a las decisiones judiciales.

El incumplimiento de las suspensiones en el contexto de la reforma constitucional en México constituyó una violación directa al estado de derecho. Para mantener la integridad del sistema, es esencial que todas las decisiones judiciales, incluidas las suspensiones, sean respetadas por todos los actores del gobierno y que en caso de tener alguna inconformidad se acuda a impugnar mediante los cauces legales previamente establecidos.

53 *Milenio*, “Diputados de Jalisco aprueban nombramientos pese a suspensiones”, 5 de octubre de 2024, <https://www.milenio.com/politica/votan-nombramientos-judicial-jalisco-pese-amparos>.

6. Legislación secundaria

El régimen transitorio de la reforma contempla un plazo de **90 días naturales** para que el Congreso de la Unión realice las **adecuaciones** necesarias a las leyes federales, con el fin de dar cumplimiento a la misma. El período respectivo culmina el 14 de diciembre de 2024, por lo que atendiendo a ello, el Poder Legislativo reformó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en términos generales, para incorporar a dicha legislación los procesos de elecciones populares de personas juzgadoras y los mecanismos para impugnar dichos procesos.

Las iniciativas de reforma fueron presentadas por la titular del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores el 08 de octubre de 2024.

La iniciativa de reforma a la **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales** fue aprobada por el Senado dos días después de su presentación, con algunas modificaciones. Posteriormente fue turnado a la Cámara de Diputados, como Cámara revisora y aprobada allí el día 13 de octubre de 2024. Finalmente fue turnada nuevamente al Ejecutivo para su publicación⁵⁴ y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 2024.⁵⁵

Las modificaciones a esta norma principalmente están enfocadas en el establecimiento de reglas para la celebración del proceso electoral de personas juzgadoras y, de manera extraordinaria, propone en su artículo tercero transitorio los plazos en los que las autoridades involucradas en el proceso electoral de personas juzgadoras extraordinario de 2025, deberán realizar las acciones para llevar a cabo estas elecciones.

Además, deja en manos de los Comités de Evaluación la definición de las reglas para su funcionamiento y los habilita para celebrar convenios con instituciones públicas que coadyuven en los procesos de evaluación. Es decir, los Comités serán los encargados de emitir y publicar las convocatorias para que las personas puedan participar en el proceso de evaluación y selección de postulaciones.

Para ello, deberán diseñar la metodología de evaluación de idoneidad que utilizarán para seleccionar a las personas aspirantes, definir las fechas y plazos dentro de los tiempos marcados por la convocatoria del Senado de la República y establecer los mecanismos y medios de contacto para inscribirse al proceso de selección, así como para su seguimiento. De manera que no existirá un criterio homogéneo para la selección de aspirantes.

⁵⁴ *Historial de la Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación*, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=e159614a75642321f797639ac18a355e&Seguimiento=4782817&Asunto=4780864.

⁵⁵ *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación*, 14 de octubre de 2024, Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5741085&fecha=14/10/2024#gsc.tab=0.

La legislación en materia de instituciones y procedimientos electorales enuncia el orden del procedimiento de evaluación que los Comités de Evaluación llevarán a cabo para elaborar el listado de posibles candidatos y candidatas:

- Los Comités publicarán sus convocatorias para recibir los expedientes de las personas aspirantes.
- Verificarán que las personas aspirantes cumplan con los requisitos constitucionales de elegibilidad, a través de la documentación que presenten.
- Posteriormente, elaborarán sus respectivas listas de personas que cumplieron con los requisitos y procederán a calificar su idoneidad.
- Realizarán entrevistas públicas a las personas aspirantes para evaluar su idoneidad, sus conocimientos técnicos, honestidad y buena fama pública.
- Los perfiles mejor evaluados serán seleccionados y se integrarán listados con las personas mejor evaluadas.
- Los Comités llevarán a cabo la insaculación pública y ajustarán el número de candidaturas.
- Una vez que los listados estén depurados, deberán ser aprobados por los Poderes de la Unión.
- Posteriormente deberán ser enviados al Senado de la República a más tardar el 01 de febrero del año de la elección que corresponda.

Este procedimiento de evaluación contiene varios problemas, empezando porque no establece si los razonamientos detrás de la toma de decisiones de los Comités de Evaluación serán públicos, es decir, si la ciudadanía tendrá acceso a una determinación motivada y fundamentada que explique la selección de los candidatos.

En el mismo sentido, no señala cuáles serán los medios por los cuales se tendrá acceso a las entrevistas públicas de las y los aspirantes, en las que se evaluarán sus conocimientos técnicos para el desempeño del cargo en cuestión.

Tampoco define de manera clara el criterio que las y los integrantes de los Comités utilizarán para evaluar la idoneidad de las personas aspirantes, pues a pesar de que la norma propone el uso de entrevistas para ello, sigue dejando en manos de cada Comité el diseño de sus convocatorias, de los métodos para recibir los documentos de las personas aspirantes y el diseño de los criterios para evaluar a las y los aspirantes.

Por su parte, la reforma a la **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral** fue aprobada por el Senado el 10 de octubre del 2024 y por la Cámara de Diputados el 14 de octubre siguiente. Aprobada por ambas Cámaras, fue

turnada al Ejecutivo para su promulgación y publicación⁵⁶ y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 2024.⁵⁷

Las modificaciones esencialmente consisten en la adición de un séptimo Libro en el que se regula la procedencia del Juicio Electoral para impugnar actos y resoluciones que restrinjan el derecho de las personas que participen en la elección judicial a ser votadas. Además, agrega las causales de nulidad de las elecciones de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación.

Sin perjuicio de ello, existe ambigüedad sobre los actos y resoluciones respecto de los cuales efectivamente procede el Juicio Electoral, pues sólo enuncia que serán aquellos actos que restrinjan el derecho de las personas que participarán en las elecciones judiciales a ser votadas.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que dentro del proceso para las elecciones judiciales existirán diversos momentos en que puede restringirse el derecho de las personas a ser votadas y, el hecho de no contar con una lista taxativa de supuestos de procedencia de este juicio, puede generar múltiples impugnaciones, entorpeciendo al sistema de justicia en materia electoral.

Las Salas del Tribunal Electoral y la Suprema Corte se encontrarán en constante resolución de estas impugnaciones que sean presentadas en los meses de noviembre a febrero (poco tiempo), impidiendo su labor en la resolución de las funciones que desarrolla cotidianamente. Esto puede transgredir aún más el derecho a ser votado de los participantes si ambos Tribunales no logran resolver todas las impugnaciones a tiempo, antes de que concluya este proceso de postulación por parte de los Poderes de la Unión.

Además, es importante señalar que en este juicio no se podrán ofrecer o aportar pruebas respecto de los actos o resoluciones que se reclamen, lo que puede dejar en estado de indefensión a las personas que recurran a la impugnación.

7. Réplica de la reforma en las entidades federativas

El régimen transitorio de la reforma contempla la obligación para que las 32 Legislaturas Locales realicen **adecuaciones** a sus **constituciones locales** dentro de

⁵⁶ *Historial de la Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativa a la actualización de los medios de impugnación en el proceso de elección de los integrantes del Poder Judicial de la Federación*, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=0c6bfd35ff00fb4b11acda3a8b6faa4a&Seguimiento=4782820&Asunto=4780867.

⁵⁷ *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, 15 de octubre de 2024, Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5741187&fecha=15/10/2024#gsc.tab=0.

un plazo de **180 días naturales**, agregando que la renovación de la totalidad de cargos de elección de los Poderes Judiciales locales deberá concluir en la elección federal ordinaria del año 2027. Asimismo, dispone que las elecciones locales deberán coincidir con la fecha de la elección extraordinaria del año 2025 o de la elección ordinaria del año 2027. El periodo señalado para realizar la armonización legislativa vence el 14 de marzo de 2025.

Además de replicar el formato de elección de personas juzgadoras a nivel estatal, esta reforma contempla la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y de un órgano de administración judicial en cada entidad federativa, conforme a las bases establecidas en la Constitución para el Poder Judicial de la Federación; así como del ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

En atención a lo anterior, en los Estados de Campeche y Michoacán han sido presentadas diversas iniciativas para armonizar la legislación interna a la reforma constitucional.

En el caso de Campeche, el diputado independiente Noel Juárez Castellanos y la Gobernadora de la entidad, Layda Elena Sansores San Román, presentaron iniciativa de reforma de la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica de la Fiscalía General.⁵⁸

Por su parte, en el Estado de Michoacán, fueron presentadas dos iniciativas que pretenden reformar la Constitución Local; la primera de ellas propuesta por el titular del Poder Ejecutivo del Estado⁵⁹ y la segunda por el diputado Juan Carlos Barragán Vélez.⁶⁰ Ambas replican el modelo de elección por voto libre y secreto de personas juzgadoras a nivel estatal.

En el caso del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, **se estima la remoción de más de 250 jueces de primera instancia y 30 magistrados que conocen en segunda instancia.** El Poder Judicial local cuenta con tribunales de casi todas las materias, distribuidos en todo el territorio estatal e incluso se han creado tribunales especializados en violencia de género y con enfoques de tratamiento para las adicciones.

⁵⁸ *Dictamen de la Diputación Permanente relativo a las iniciativas para modificar diversas disposiciones de la Constitución Política; de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, todas del Estado de Campeche, promovidas por el diputado independiente. Noel Juárez Castellanos y la Gobernadora Constitucional del Estado, Licda. Layda Elena Sansores San Román, 27 de septiembre de 2024, Gaceta Parlamentaria, [https://www.congresocam.gob.mx/wp-content/uploads/adjuntos_sitio/SG/LXIV/GACETAS/TERCER ANO EJERCICIO/006 TERCER PERIODO_RECESO/219_GACETA_28SEPTIEMBRE2024.pdf.pdf](https://www.congresocam.gob.mx/wp-content/uploads/adjuntos_sitio/SG/LXIV/GACETAS/TERCER_ANO_EJERCICIO/006_TERCER_PERIODO_RECESO/219_GACETA_28SEPTIEMBRE2024.pdf.pdf).*

⁵⁹ *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en materia del Poder Judicial, presentada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, 17 de octubre de 2024, <http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-008-XLI-N-bis-10-10-2024.pdf>.*

⁶⁰ *Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en materia del Poder Judicial, presentada por el diputado Juan Carlos Barragán Vélez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, 17 de octubre de 2024, <http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-008-IX-I-10-10-2024.pdf>.*

8. Afectaciones de la reforma a la carrera judicial y a los derechos laborales

En 1994, se llevó a cabo una de las reformas más importantes al Poder Judicial de la Federación (PJF) que instauró el sistema de carrera judicial, como una garantía de las personas para contar con tribunales profesionales, imparciales y con personas juzgadoras seleccionadas por métodos objetivos, transparentes y equitativos. Posteriormente, en 2021, el PJF experimentó otra reforma estructural, de la que derivaron cambios normativos e institucionales importantes; la carrera judicial fue puesta nuevamente al centro de la reforma para ser regulada por una Ley específica en la materia, y se instauró la Escuela Federal de Formación Judicial como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), a nivel constitucional, como institución encargada de implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal del PJF, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial y de desarrollar investigación para el fortalecimiento del PJF (Escuela Federal de Formación Judicial, 2024).

El propósito fundamental de este sistema es lograr una justicia profesional, imparcial, de calidad, con independencia técnica y sensibilidad social por parte de sus operadores, es decir, tuvo como finalidad eliminar el nepotismo y la discrecionalidad de los nombramientos. La carrera judicial se ha percibido como una vía de desarrollo profesional basada en criterios de méritos, evaluación continua y formación. De acuerdo con una investigación de México Evalúa⁶¹ se encontró que la carrera judicial, tanto a nivel federal como en las entidades federativas que la han implementado, ha tenido un impacto positivo en la profesionalización de las funcionarias y los funcionarios judiciales, y que su consolidación es una pieza clave para el Estado de Derecho.

En el mismo estudio se identificaron tres niveles de impacto de la carrera judicial:

- **Nivel institucional:** la carrera judicial brinda legitimidad a los poderes judiciales y contribuye a su eficiencia en la medida que los procesos de selección, promoción, evaluación, adscripción y permanencia se encuentran claramente establecidos y tienden a la profesionalización del personal que integra la institución.
- **Nivel individual:** la carrera judicial brinda a los miembros del Poder Judicial garantías jurisdiccionales que les permiten tener certeza de que los mecanismos de selección y promoción, evaluación, adscripción, ratificación y permanencia se basan en criterios meritocráticos y no en decisiones arbitrarias. Por ende, la carrera judicial involucra también dos elementos importantes: la seguridad en el empleo y la movilidad, pues descansa en la idea de que existe la posibilidad de escalar puestos para llegar a lo más alto.

⁶¹ México Evalúa, *20 recomendaciones para consolidar la carrera judicial* (México, mayo de 2021), <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/05/carrera-judicial-final.pdf>.

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

No obstante, el valor que ha implicado la carrera judicial, la reforma aprobada desmantela el sistema institucional encargado de regular los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, basado en el mérito y la igualdad de oportunidades (Ley de la Carrera Judicial, 2021); así como los derechos laborales de 1719 personas que son juzgadoras (hasta julio del presente año), entre jueces (464), juezas (289), magistrados (685) y magistradas (211).

Pese a que el sistema de carrera judicial ha demostrado durante la historia que podría constituirse como la mejor vía para garantizar el acceso a la justicia, sin dejar de mencionar sus áreas de oportunidad, la reforma elimina en la normativa elementos clave de profesionalización del PJJ.

a) La carrera judicial garantiza que la selección de personas juzgadoras se base en el mérito, en procesos objetivos y en estándares rigurosos de calidad

La carrera judicial es el sistema encargado del ingreso, formación, evaluación, promoción, permanencia y separación del personal del Poder Judicial. A través de un sistema de este tipo, con concursos de oposición, programas académicos, evaluaciones y estímulos, se propicia la selección de los perfiles idóneos para desempeñar distintos cargos jurisdiccionales, con base en el mérito y mediante procesos rigurosos, transparentes y objetivos.

Asimismo, la carrera judicial fomenta un sentido de identidad y compromiso con la función que cumple el Poder Judicial: proteger derechos e impartir justicia de manera efectiva y sensible a las circunstancias de las personas. Si bien la carrera judicial tiene como uno de sus principales objetivos el desarrollo de las competencias técnicas y la especialización necesarias para desempeñar la función judicial, lo cierto es que no se agota ahí. También tiene como componente fundamental la enseñanza de ciertas habilidades de carácter administrativo y de gestión que no pueden perderse de vista para el correcto desempeño de la labor jurisdiccional.

De tal suerte, que la carrera judicial se encarga del fortalecimiento de conocimientos, habilidades y competencias, tanto de las distintas materias de derecho como de las específicas para la función jurisdiccional y las relacionadas con gestión administrativa y judicial. En este sentido, los requisitos previstos por la reforma aprobada resultan insuficientes para asegurar los conocimientos y competencias necesarias para desempeñar la función judicial entre quienes resulten electos y electas.

Contrario a la elección popular, la carrera judicial y la inamovilidad judicial propicia que las personas integrantes de los poderes judiciales no requieran estar vinculados a asociaciones, poderes fácticos, partidos o autoridades políticas para asegurar oportunidades laborales o de desarrollo profesional. Su promoción en la carrera judicial depende, principalmente, de su capacidad para aprobar exámenes y cursos.

b) Impacto de la elección popular de personas juzgadoras en la carrera judicial.

La elección popular de los jueces, juezas, magistradas/os, ministras/os puede generar varios efectos adversos en la carrera judicial y su relación con la independencia judicial y derechos laborales, como se muestra a continuación:

- **Falta de debido proceso.** El artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido, ante juez, jueza o tribunal competente y efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. La reforma no clarifica los procesos que se les entablará de manera individualizada a personas juzgadoras para justificar el cese de sus cargos, tampoco menciona un debido proceso ni cómo se instrumentará las obligaciones internacionales de reparación integral, incluyendo el derecho de restitución a sus cargos y otras formas de reparación integral conforme a la jurisprudencia interamericana, como el daño material, daño inmaterial, otras formas de reparación y derecho de no repetición.
- **Sin carrera judicial.** La actual reforma no explica cómo habrá garantías de la carrera judicial y el principio de inamovilidad en el cargo de las personas funcionarias judiciales.
- **Violaciones a los Derechos Laborales.** La no regresividad de derechos humanos y el respeto de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de todas las personas funcionarias judiciales se verán afectadas con la implementación de la reforma judicial. La reforma tampoco explica cómo el Estado Mexicano respetará y garantizará las obligaciones estructurales y salariales en caso de que se eliminen todos los fideicomisos, fondos, mandatos o contratos análogos actuales y por qué instrumento presupuestario ordinario se sustituirán aquellos fideicomisos.

Finalmente, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cooptación de los órganos judiciales por otros poderes públicos afecta transversalmente a toda la institucionalidad democrática, y en esa medida constituye un riesgo para el control del poder político y la garantía de los derechos humanos, pues menoscaba las garantías institucionales que permiten el control del ejercicio arbitrario del poder. En ese sentido, cualquier demérito o regresividad en las garantías de independencia, estabilidad e inamovilidad de los jueces es inconveniente en cuanto su efecto se puede traducir en un impacto sistémico igualmente regresivo

sobre el Estado de Derecho, las garantías institucionales y el ejercicio de los derechos fundamentales en general.

9. Petitorios

Por todo lo expuesto, respetuosamente solicitamos a esta Ilustre Comisión:

1. – Se solicite al Estado un informe sobre la reforma al Poder Judicial, el cual, debido a la relevancia de la situación, solicitamos que lo haga público.
2. – Elabore un informe sobre la temática y formule recomendaciones para que el Estado adopte medidas progresivas, e instale un Mecanismo Especial de Seguimiento.
3. – Le ofrezca al Estado su asesoramiento y asistencia técnica a través de su Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y Operadores de Justicia.
4. – Se pronuncie públicamente sobre la reforma; de considerarlo oportuno, lo haga, de forma conjunta, con la Relatoría Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de la ONU.
5. – Incluya en su próximo informe anual a la Asamblea General de la OEA un apartado especial sobre la reforma al Poder Judicial en México.
6. – Ejercza sus buenos oficios, para que el Estado acepte la realización de una observación in loco.
7. – De conformidad con la Resolución 4/23 adopte una política de priorización de peticiones y casos sobre esta temática.
8. – Solicite una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana sobre estándares interamericanos en materia de independencia judicial en casos de procesos de reforma judicial, en que se vea en riesgo la división de poderes y el Estado de Derecho.
9. – Ante la ruptura grave del orden democrático y constitucional, inste al Secretario General de la OEA a activar, de inmediato, los mecanismos previstos en la Carta Democrática Interamericana.
10. – Reconsidere los criterios de adopción de medidas cautelares cuando en situaciones estructurales, como la presente, se ponga en riesgo la institucionalidad

democrática; en este sentido, es urgente que la Comisión se dirija al Estado, a fin de frenar la destitución masiva y arbitraria de todas las juezas y jueces en México.

11. – Convoque a una audiencia de seguimiento en su próximo período de sesiones.

12. – Inste al Estado para que se abstenga de realizar cualquiera acción de persecución en contra de quienes participamos en esta audiencia.

10. Anexos

- Colectivo La justicia que queremos, “Aportes a la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, para el informe sobre la independencia de los sistemas judiciales frente a los desafíos contemporáneos a la democracia”, enero 2024. Disponible en: <https://lajusticiaquequeremos.org/wp-content/uploads/2024/02/Aportes-Relatora-Especial-Enfoque-Personas-juzgadoras.pdf>
- México Unido contra la Delincuencia, “Implicaciones económicas de la reforma al Poder Judicial ¿por qué debe preocuparnos?”
- Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. “Nota: resumen ejecutivo del proceso posterior a la aprobación de la reforma al Poder Judicial de la Federación”, 6 noviembre 2024.
- Impacto económico, desafíos y recomendaciones de la reforma judicial <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/08/numeralia-conferencia.pdf>
- Cuando impartir justicia es peligroso, los ataques a la integridad del personal judicial en México, México Evalúa, 2024. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/08/riesgos-integridad.pdf>
- México Unido contra la Delincuencia, “Análisis del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales a la Reforma Constitucional del Poder Judicial”, agosto de 2024. Disponible en: https://www.muco.org.mx/wp-content/uploads/2024/08/Analisis_DictamenPoderJudicial.pdf
- México Unido contra la Delincuencia, “Análisis del proyecto de resolución de las Acciones de Inconstitucionalidad relacionadas con la reforma al Poder Judicial (AI 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024)”, 30 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.muco.org.mx/wp-content/uploads/2024/10/Analisis-proyecto-de-resolucion-RPJ.pdf>

Informe elaborado por las siguientes organizaciones del Colectivo “La Justicia Que Queremos”:

- Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD),
- México Evalúa,
- México Unido Contra la Delincuencia (MUCD),
- Observatorio de Designaciones Públicas,
- Justicia Transicional para México, Estrategias contra la Impunidad,
- Mexiro, A.C.,
- Centro de Investigación de Crímenes Atroces,
- Cyrus R. Vance Center for International Justice

Firmas de organizaciones, colectivos y asociaciones adherentes:

- Búscame, buscando desaparecidos México,
- Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas A.C.,
- Justicia Pro Persona, A.C.,
- Práctica: Laboratorio para la democracia,
- Impunidad Cero,
- Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. (DLM),
- Instituto de Justicia Procesal Penal,
- Laboratorio de Impacto del Estado de Derecho de la Facultad de Derecho de Stanford
- Plataforma por la Paz y la Justicia en Guanajuato,
- Colegio de Abogadas del Estado de Oaxaca, A.C.,
- Capítulo México de la Asociación Internacional de Mujeres Juezas, AC.
- Centro Universitario por la Dignidad y la Justicia “Francisco Suárez S.J” del ITESO