

La reforma de justicia en México¹

The Justice Reform in Mexico

La réforme de la justice au Mexique

Diego Valadés

 <https://orcid.org/0000-0002-1247-7450>

Universidad Nacional Autónoma de México. México

Correo electrónico: valades@unam.mx

Recepción: 14 de noviembre de 2024

Aceptación: 30 de enero de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2025.41.19705>

RESUMEN: Se hace referencia a los antecedentes de la reforma judicial, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2024, y a continuación se examinan sus principales características: la elección popular de los juzgadores y el Tribunal de Disciplina Judicial, con las implicaciones adversas que tendrá para la independencia de los juzgadores, en perjuicio de esa garantía para los derechos humanos.

Palabras clave: Poder Judicial; independencia judicial; derechos humanos.

ABSTRACT: Referring to the background of judicial reform published in the *Official Gazette of the Federation* on September 15, 2024, and then the main characteristics of the reform are examined: the popular election of the judges and the Judicial Disciplinary Court, with the adverse implications that it will have for the independence of the judges to the detriment of this guarantee for human rights.

Keywords: Judicial Power; judicial independence; human rights.

¹ Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, septiembre 10 de 2024.

RÉSUMÉ: Après avoir mentionné les antécédents de la réforme judiciaire publiée dans le Journal Officiel du Mexique le 15 septembre 2024, le présent article est constitué par l'examen des principales caractéristiques de ladite réforme: l'élection par le peuple des juges et le Tribunal de discipline judiciaire. Les conséquences néfastes que cela pourrait occasionner sur l'indépendance des juges, garantie fondamentale des droits humains, sont également exposées.

Mots-clés: Pouvoir Judiciaire; indépendance de la justice; droits humains.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes de la reforma.* III. *Contenido de la reforma.* IV. *Contexto de la reforma.* V. *Conclusión.* VI. *Bibliografía.*

I. Introducción

El 5 de febrero de 2024 el presidente de México envió al Congreso diversas iniciativas de reformas a la Constitución, entre ellas una relacionada con el Poder Judicial. Con toda probabilidad será aprobada en el curso de los próximos días.

II. Antecedentes de la reforma

En México el acceso a la justicia es difícil, y su administración e impartición presentan defectos entre los que sobresalen su lentitud y los casos de corrupción. Este último fenómeno afecta a toda la administración pública, y el área de justicia no escapa a ese daño. El Poder Judicial federal y la mayor parte de los estatales han emprendido acciones para identificar y sancionar las conductas contrarias a derecho, si bien es necesario hacer nuevos esfuerzos y mejorar los resultados. Con relación a las policías y a los ministerios públicos, cuya participación es muy sensible para la seguridad y diversos aspectos de la justicia, las acciones de control dejan mucho que desear, y la militarización de la actividad policial dificulta aún más la supervisión y el control civil de los cuerpos de seguridad.

Todo lo anterior contribuye a tener una tasa elevada de impunidad, que minimiza la función restaurativa de la justicia.² Por eso, en México hay consenso en

² Se estima que por cada cien delitos sólo son denunciados 6.4; y del total de estos, sólo

cuanto a la necesidad de introducir cambios en todos los ámbitos de la administración relacionados con la justicia, no sólo en los tribunales.

Los defectos en la construcción del sistema federativo mexicano también dificultan remediar las cuestiones judiciales, pues en el espacio local los gobernadores propenden al ejercicio caciquil del poder. En algunos estados se han conseguido progresos relevantes que no suelen ser reconocidos y no siempre perduran. En el nivel federal se produjo un avance muy significativo con la reforma de 1994, cuando la Suprema Corte de Justicia fue transformada en una corte constitucional. Si bien el diseño adoptado generó nuevas dificultades, a lo largo de tres décadas han sido planteadas diversas soluciones adicionales por la academia, el foro y la propia judicatura. Sólo algunas han sido atendidas por el gobierno y por el Congreso; la mayoría permanecen relegadas. Ahora mismo, ante el apremio mostrado para instrumentar una reforma que está generando una respuesta generalizada y vigorosa en contra, la Suprema Corte de Justicia formuló un proyecto extenso y ambicioso, sin que el poder político mostrara el menor interés en conocer lo planteado por los juzgadores.

Las reformas propuestas por el presidente de la República, en cambio, pasaron por alto las verdaderas modificaciones necesarias y las múltiples ideas para lograrlas. Su iniciativa optó por prescindir de lo que se había avanzado y por plantear e imponer una reforma regresiva.

En México no existe ministerio de justicia ni alguna agencia gubernamental equivalente. Es el único país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que carece de este tipo de institución. Como consecuencia, no se miden la eficiencia judicial, la calidad del sistema normativo ni sus efectos reales. En 2016, por ejemplo, se puso en práctica el sistema acusatorio de justicia, pero no se han evaluado sus resultados frente al sistema inquisitivo previo.

La enseñanza del derecho no está regulada. En el país hay alrededor de 2300 escuelas de derecho, en su gran mayoría muy deficientes. La *ratio* es de 1.8 centros de enseñanza jurídica por cada 100,000 habitantes. En comparación, Estados Unidos tiene 198 escuelas de derecho acreditadas (*accredited law schools*), con una *ratio* de .06, y en España la carrera se imparte en 62 instituciones, con una

llegan a juicio 14 de cada cien, por lo que la “probabilidad de que delito cometido sea resuelto es de 0.9%”. Cfr. Impunidad Cero, *El tamaño de la impunidad en México*, México, 2024. <https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/#/> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2024).

ratio de .12 por cien mil habitantes. En Francia hay 15 centros EDA (Escuela de Abogados del Instituto de Estudios Judiciales) que permiten acceder al ejercicio de la abogacía.³ En otras palabras, en México hay treinta veces más escuelas de derecho que en Estados Unidos y quince veces más que España, sin control alguno de la calidad de la enseñanza.

A lo anterior se suma que existen 442,000 abogados registrados por el censo,⁴ lo que significa 340 por cada cien mil habitantes —casi el triple que en Europa—, donde esa *ratio* es de 131;⁵ pero no hay colegiación obligatoria, por lo que faltan controles acerca de su preparación profesional e idoneidad ética, en perjuicio de los justiciables.

El acceso a la justicia también se ve afectado por el número de jueces. México dispone de alrededor de cinco por cada 100,000 habitantes; mientras que la media europea se sitúa en 19. La corrupción es un mal muy extendido en la función pública y, por ende, también afecta la impartición de justicia en grados diferentes, si bien es el espacio público donde se han hecho los mayores esfuerzos por reducir su incidencia. Además, ha habido un impulso sostenido a lo largo de las décadas más recientes para consolidar la carrera judicial federal y en varios sistemas judiciales locales.

III. Contenido de la reforma

Ante las carencias existentes, el presidente de México presentó, ocho meses antes de concluir su periodo sexenal de gobierno (el 30 de septiembre de 2024), una iniciativa de reformas constitucionales con el objetivo, según sus palabras, de promover la imparcialidad, garantizar la independencia, combatir la corrup-

³ Ver Loi n. 2004-130, du 11 février 2004, *réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005765354>

⁴ Gobierno de México, “Abogados. Ocupación”, *Data México*, México, 2024. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/abogados#:~:text=La%20fuerza%20laboral%20de%20Abogados,36.9%20horas%20a%20la%20semana> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2024).

⁵ Comisión Europea para la evaluación de justicia, “Tableau Public, European Judicial Systems”, *Comisión europea para la eficacia de la justicia*. <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/OverviewEN/Overview> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2024).

ción y mejorar la calidad en la impartición de justicia. Ninguna de sus propuestas atiende esos problemas. Por lo contrario, agudizarán los existentes, introducirá otros adicionales y revocará los avances alcanzados en las últimas tres décadas.

Las reformas propuestas por el presidente fueron aprobadas por la Cámara de Diputados, en términos expeditivos los días 2 y 3 del presente mes. Todo indica que los trámites subsiguientes y su promulgación son inminentes. En lo sustancial, los cambios consisten en:

- Nombrar a los juzgadores por elección popular.
- Reducir sus salarios.
- Someterlos a un órgano disciplinario que censure sus sentencias.

Esta es su explicación sucinta, basada en los términos aprobados por los diputados y que, conforme al procedimiento adoptado, no serán modificados en la siguiente fase de deliberación.

1) Elección popular de los juzgadores

La reforma dispone la elección por sufragio popular, universal y directo de ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados y jueces federales, así como de magistrados y jueces de los estados y de Ciudad de México. Los juzgadores federales son alrededor de 1647; los estatales, un poco más de 5000. En conjunto suman 6730.

El procedimiento electoral iniciará con la autopostulación de los aspirantes, a la que seguirá una evaluación por parte de comités que cada órgano del poder (presidente de la República, Congreso y Suprema Corte) designará de manera discrecional. Estos comités apreciarán libremente los méritos de los solicitantes para elaborar las listas de potenciales candidatos. A continuación, se llevará a cabo un sorteo para ajustar ese listado al número de vacantes existentes. En los estados se seguirá el mismo procedimiento, pero en este caso, con la participación de los gobernadores, congresos locales y tribunales superiores de justicia.

Las elecciones de los juzgadores se realizarán al mismo tiempo que los comicios donde se elija al presidente, al Congreso federal, a los gobernadores de los estados y a los congresos locales. En otras palabras, los titulares de todos los órganos del poder serán elegidos en una misma jornada, por lo que será imposible evitar la contaminación de las elecciones judiciales en medio de la estriden-

cia generada por la propaganda partidista. Para que se tenga una idea de lo que esto significa, en los tres meses de duración de la reciente campaña electoral de este año, los partidos contendientes transmitieron 52 millones de *spots*;⁶ será natural que los electores se vean influenciados por las listas que resulten afines al partido político de su preferencia. Además, en lo sucesivo la reelección de los juzgadores⁷ estará condicionada por la obediencia que muestren a quienes los postularon.

Para aspirar a ser juzgador ya no habrá carrera judicial. Bastará con que los aspirantes cuenten con título de abogado expedido por cualquiera de las casi 2300 escuelas sin certificación y tengan un promedio escolar de 8 puntos, en una escala de calificaciones aprobatorias que va de 6 a 10. La calificación exigida corresponde a la de un estudiante de desempeño medio. También se les pedirá una práctica profesional de apenas cinco años, cuando se trate de ministro; y de tres, en los casos de magistrados, jueces federales y juzgadores estatales. Podrán inscribirse como aspirantes todos los que deseen probar suerte.

Los promoventes de la reforma evitaron mencionar el precedente de Bolivia, donde basta con no aprobar la lista de candidatos en la Asamblea para que los integrantes del Tribunal Constitucional prorroguen su mandato.⁸ En cambio, utilizan como argumento de autoridad la elección de jueces locales en Estados Unidos, si bien omiten la alta incidencia de corrupción y manipulación que genera este tipo de elecciones.⁹

2) Órgano disciplinario

La reforma incluye un Tribunal de Disciplina Judicial, integrado por cinco miembros, elegidos popularmente por seis años. Será un órgano de control represivo de los juzgadores, facultado para determinar si sus resoluciones se

⁶ Instituto Nacional Electoral, “Se alcanzará una cifra histórica en pauta electoral, con la transmisión de 52 millones de spots en radio y televisión”, *Central electoral*, México, 2023. <https://centralectoral.ine.mx/2024/05/31/se-alcanzara-una-cifra-historica-en-pauta-electoral-con-la-transmision-de-52-millones-de-spots-en-radio-y-televisio/>

⁷ Está permitida por los artículos 97 y 116 de la reforma constitucional.

⁸ Declaración Constitucional Plurinacional 0049/2023 del 11 de diciembre de 2023.

⁹ Kang, Michael S., y Shepherd, Joanna M., *Free to judge. The power of campaign money in judicial elections*, Stanford, Stanford University Press, 2023.

ajustan a los “principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia” (art. 100).

Con excepción de los ministros, ese tribunal podrá imponer diversas sanciones a los juzgadores federales, incluida la separación del cargo. Los magistrados y jueces federales deberán permanecer en los circuitos judiciales donde hayan sido elegidos. Si bien en “casos excepcionales” el Tribunal podrá adscribirlos en un circuito distinto (art. 97), lo que contradice el supuesto vínculo entre electores y elegidos. La regla general de la permanencia de los juzgadores en el territorio donde sean elegidos facilitará su cooptación por parte de los intereses locales, incluidos los grupos de poder político, económico o delincuenciales.

3) Reducción de salarios

A todos los juzgadores, federales y locales, se les impondrá como máximo de salario el previsto en el presupuesto para el presidente de la República.¹⁰ Empero, se omite que los presidentes disponen de numerosas prestaciones adicionales y que sus emolumentos oficiales en la práctica son simbólicos. La disposición constitucional que fija el salario del presidente como referente para todos los servidores públicos corresponde a la idea de supremacía presidencial en la vida institucional mexicana.

En cuanto a las percepciones de los juzgadores, desde hace varias décadas se consideró conveniente hacerlas atractivas con el fin de estimular su carrera judicial, evitar que emigraran al ámbito privado, protegerlos de posibles dádivas ilegales y contribuir a su independencia.

IV. Contexto de la reforma

El sistema presidencial mexicano es muy arcaico, caracterizado por una extrema concentración de facultades. La Constitución distingue entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, así, a secas, frente al *supremo* Poder Ejecutivo. Este último recae en una sola persona, lo que se acentúa por la circunstancia de que en el

¹⁰ En 2024 el salario mensual del presidente previsto en el presupuesto es de 136,700.00 pesos mexicanos, equivalente a alrededor de 6200.00 euros.

sistema mexicano no existe la figura de *gobierno*, que sí está contemplado en casi todos los sistemas presidenciales contemporáneos.

Por su parte, el Congreso carece de facultades de investigación, tiene una intervención muy limitada en algunas designaciones presidenciales, y no dispone de controles mínimos sobre los altos funcionarios públicos. Conforme a la Constitución, el Congreso se integra con un componente de representación proporcional construido para que ninguna fuerza política supere el 60 % de sus integrantes. En las elecciones de este 2024 las fuerzas afines al presidente obtuvieron el 53 % de la votación popular, pero, en virtud de la decisión de los organismos electorales, en la Cámara de Diputados se les asignó el 74 % de los sitios, dejando apenas el 24 % de las diputaciones para los partidos que recibieron el 47 % de los votos populares. Esos mismos organismos electorales, cooptados por el poder político, serán los facultados para conducir el proceso electoral de los juzgadores.

En cuanto al federalismo, se ve matizado por la distribución discrecional que ejerce el presidente del 80 % del presupuesto no programable. Como dato adicional, 24 de los 32 gobernadores de los estados son afines al presidente de la República. Con ese aparato político hegemónico, el presidente ofrece conferencias de prensa diarias, en un ambiente controlado, donde de manera sistemática acosa a los jueces federales. Otro tanto hace en contra de las agencias administrativas especializadas, conocidas como órganos constitucionales autónomos, que desaparecerán con motivo de otra reforma también en trámite, y que permitirá poner en manos del presidente todas las concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones; las reglas y contratos en materia de energía; las solicitudes de acceso a la información y el manejo de datos estadísticos, entre muchos asuntos más.

Otro elemento para considerar consiste en la intromisión electoral de organizaciones delincuenciales. En el curso de la campaña de 2024 se registraron numerosos episodios de amenazas, atentados, privación de la libertad y homicidios en perjuicio de candidatos a cargos de elección popular.¹¹ Casi todos esos delitos permanecen impunes.

¹¹ En la campaña de 2024 se tienen documentadas 486 agresiones a candidatos, de las cuales 234 se tradujeron en homicidios. *Cfr.* Datacívica México Evalúa, “Votar entre balas”, *Animal Político*, México. <https://votar-entre-balas.datacivica.org/datos-votar-entre-balas> (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2024).

V. Conclusión

En condiciones como las descritas en este documento, la independencia de los juzgadores sujetos a elección popular se verá afectada por:

- a) La concentración del poder presidencial y su vocación hegemónica del poder.
- b) La concentración del poder de los gobernadores de los estados y su tradición de control caciquil.
- c) La violencia de los grupos delincuenciales encaminada a cooptar a funcionarios elegidos.
- d) La sumisión de los organismos electorales al poder político.
- e) El diseño institucional para seleccionar candidatos y controlar a los juzgadores.

La intensa propaganda gubernamental trata de opacar las voces de resistencia, pero la sociedad está reaccionando con entereza. Los juzgadores federales han adoptado una suspensión parcial de sus labores; estudiantes de derecho de todo el país se movilizan en defensa de la justicia, y la mayoría de los medios de comunicación han abierto sus espacios para que el tema se discuta con libertad.

En los últimos años prevaleció la crispación política; a esa polaridad se suma ahora una combinación de temor e indignación ante la consolidación del cesarismo en México. En el trámite parlamentario de la reforma fue incluida la figura de los *jueces sin rostro*,¹² con lo que se ratifica su orientación adversa a los derechos humanos, además de contrariar la hipotética transparencia asociada a la elección de los juzgadores.

En la garantía de los derechos humanos se habían producido avances satisfactorios; ahora, la eficacia de los derechos humanos quedará a merced del gobierno, de los partidos que lo apoyen, de los caciques locales y de las organizaciones delincuenciales. En otras palabras, se cancelará la garantía jurisdiccional de los derechos. Las libertades, la seguridad jurídica, la igualdad y en general los derechos humanos carecerán de garantías jurisdiccionales. Es semejante a lo que ya sucedió con los instrumentos no jurisdiccionales de su defensa, que también fueron desarticuladas en el curso del periodo de gobierno que termina

¹² Artículo 20-X.

(2018-2024). Con las decisiones próximas a entrar en vigor no sólo se perderá la independencia judicial, sino que será sustituida por una judicatura federal y local de baja calidad profesional, sujeta a criterios políticos caracterizados por su arbitrariedad y expuesta a ser cooptada por la delincuencia.

La adopción de la reforma se ha visto acelerada por la decisión de que el presidente saliente la promulgue. Los dispositivos transitorios prevén asimismo un rápido inicio del proceso electoral de los juzgadores. Los primeros comicios tendrán verificación, con carácter extraordinario, a más tardar en junio de 2025. Es probable que los efectos de la reforma no se hagan sentir de inmediato; se irán acumulando. La merma progresiva de la independencia judicial y el deterioro correspondiente de los derechos humanos implicarán un desmantelamiento paulatino, pero inevitable, del Estado de derecho en México.

VI. Bibliografía

- Comisión Europea para la Evaluación de Justicia, “Tableau Public, European Judicial Systems”, *Comisión europea para la eficacia de la justicia*. <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/OverviewEN/Overview>
- Datacívica México Evalúa, “Votar entre balas”, *Animal Político*, México. <https://votar-entre-balas.datacivica.org/datos-votar-entre-balas>
- Declaración Constitucional Plurinacional 0049/2023 del 11 de diciembre de 2023.
- Gobierno de México, “Abogados. Ocupación”, *Data México*, México, 2024. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/abogados#:~:text=La%20fuerza%20laboral%20de%20Abogados,36.9%20horas%20a%20la%20semana>
- Impunidad Cero, *El tamaño de la impunidad en México*, México, 2024. <https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/#/>
- Instituto Nacional Electoral, “Se alcanzará una cifra histórica en pauta electoral, con la transmisión de 52 millones de spots en radio y televisión”, *Central Electoral*, México, 2023. <https://centralectoral.ine.mx/2024/05/31/se-alcanzara-una-cifra-historica-en-pauta-electoral-con-la-transmision-de-52-millones-de-spots-en-radio-y-televisio/>

Kang, Michael S., y Shepherd, Joanna M., *Free to judge. The power of campaign money in judicial elections*, Stanford, Stanford University Press, 2023.

Loi n. 2004-130 du 11 février 2004, *réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGI-TEXT000005765354>

Cómo citar

IJ-UNAM

Valadés, Diego, “La reforma de justicia en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social. Homenaje al doctor Sergio García Ramírez*, México, 2025, pp. 199-209. <https://doi.org/10.22201/ij.24487899e.2025.41.19705>

APA

Valadés, D. (2025). La reforma de justicia en México. *Revista Latinoamericana de Derecho Social. Homenaje al doctor Sergio García Ramírez*, 199-209. <https://doi.org/10.22201/ij.24487899e.2025.41.19705>

