



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

RELATORÍA

FOROS REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA

julio 29, 30, 31 y 1 de agosto de 2024

OFICINA DE LA ABOGACÍA GENERAL



Relatoría

FOROS REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA
DE JUSTICIA

D.R. © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán
C.P. 04510, Ciudad de México.

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Oficina de la Abogacía General

Impreso y hecho en México

Esta relatoría no representa una posición institucional de la Universidad
Nacional Autónoma de México, sino que constituye un análisis académico
realizado por las personas participantes en los foros.

Relatoría

FOROS REFORMA CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE JUSTICIA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México 2024

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Rector

Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda
Secretaria General

Mtro. Hugo Concha Cantú
Abogado General

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
Secretario Administrativo

Dra. Diana Tamara Martínez Ruiz
Secretaria de Desarrollo Institucional

Lic. Raúl Arcenio Aguilar Tamayo
Secretario de Prevención, Atención y Seguridad Universitaria

Dra. María Soledad Funes Argüello
Coordinadora de la Investigación Científica

Dr. Miguel Armando López Leyva
Coordinador de Humanidades

Dra. Norma Blazquez Graf
Coordinadora para la Igualdad de Género

Dra. Rosa Beltrán Álvarez
Coordinadora de Difusión Cultural

ÍNDICE

Introducción.....	1
Ceremonia de inauguración.....	5
Primera mesa de trabajo.....	9
Integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	
Segunda mesa de trabajo.....	13
Órgano de Administración Judicial	
Tercera mesa de trabajo.....	19
Tribunal de Disciplina Judicial	
Cuarta mesa de trabajo.....	25
Elección de jueces y Magistrados por voto popular	
Quinta mesa de trabajo.....	33
Justicia local	
Sexta mesa de trabajo.....	43
Efectos generales de la suspensión en control de la constitucionalidad de normas generales	
Séptima mesa de trabajo.....	51
Justicia expedita	
Ceremonia de clausura.....	57

FOROS

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA

INTRODUCCIÓN

En febrero de 2024, el titular del Poder Ejecutivo Federal en México presentó al Congreso de la Unión un paquete de 20 iniciativas de reforma constitucional y legal. Una de estas iniciativas propone una transformación profunda del Poder Judicial Federal, enfocándose en la integración, selección, administración y disciplina de los órganos encargados de la administración de justicia en el ámbito federal.

En este contexto, la Universidad Nacional Autónoma de México organizó el Foro “Reforma Constitucional en Materia de Justicia”, que se llevó a cabo del 29 de julio al 1 de agosto del presente año. El objetivo del foro fue analizar, debatir y argumentar, desde una perspectiva académica y con total libertad, el contenido de la iniciativa, con el fin de enriquecer la discusión nacional.

A los foros concurrió personal académico proveniente de diversas áreas de la Universidad especializadas en docencia e investigación jurídica, principalmente de la Facultad de Derecho, las Facultades de Estudios Superiores Aragón y Acatlán, así como el Instituto de Investigaciones Jurídicas, bajo la coordinación de la Oficina de la Abogacía General. Estos foros contaron con la participación de 63 integrantes del personal académico de la Universidad, organizados en siete mesas de trabajo y desarrollándose en cuatro sedes diferentes. Este evento refleja el compromiso de la institución por fomentar el intercambio de ideas y la colaboración en el ámbito jurídico.

La presente relatoría busca dar una idea general para toda persona interesada respecto a las principales ideas, opiniones o críticas que se manifestaron durante las siete mesas que conformaron estos foros, en los temas: Integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Órgano de Administración Judicial; Tribunal de disciplina Judicial; Elección de jueces y magistrados por voto popular; Justicia local; Efectos generales

de la suspensión, en control de la constitucionalidad de normas generales y; Justicia expedita.

Las mesas tuvieron lugar en las cuatro sedes organizadoras y estuvieron integradas por dos ponentes propuestos por cada una de ellas en todos los temas. La Oficina de la Abogacía General invitó a una ponente adicional en cada mesa proveniente de otras entidades universitarias que incluyó personal académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, del Instituto de Investigaciones Históricas, del Instituto de Investigaciones Filosóficas, del Centro Cultural Tlatelolco y del Programa Universitario de Derechos Humanos. La persona moderadora de cada mesa fue invitada por la sede donde se desarrolló cada mesa.

En este documento se busca enfatizar las ideas generales, con independencia de si fueron críticas o a favor de los diferentes elementos contenidos en la iniciativa de reforma. Se sigue de alguna manera el método de las reglas de Chatham House, consistente en mencionar las ideas u opiniones, pero no la persona que las expuso para efectos de dar agilidad a este documento. No obstante, para quien quiera profundizar en el análisis y en el debate que tuvieron lugar en los foros, se anexan los vínculos electrónicos para poder ver las grabaciones completas, sus contenidos y a los ponentes en específico.

La UNAM busca expresar ideas y opiniones respecto a esta importante iniciativa de reforma constitucional y legal, enfocándose en una perspectiva académica que no repita el ejercicio de participación que la Cámara de Diputados llevó a cabo, a lo largo de mesas de análisis y discusión en días pasados, en distintas partes del país.

Hacemos votos que el producto final de todos estos ejercicios sea una propuesta de reforma que fortalezca la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones de procuración y administración de justicia en México.

Hugo Alejandro Concha Cantú
Coordinador de los Foros

Relatoría

Ceremonia de inauguración

Sede Ciudad Universitaria

Video de la ceremonia de inauguración:

<https://www.youtube.com/watch?v=QzxNEc8r7fY>

PARTICIPANTES:

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas, Rector de la UNAM; Dr. Diego Valadés, investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dra. Sonia Venegas Álvarez, Directora de la Facultad de Derecho; Dra. Mónica González Contró, Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Mtra. Nora del Consuelo Goris Mayans, Directora de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán; Mtro. Fernando Macedo Chagoya, Director de la Facultad de Estudios Superiores Aragón; y Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú, Abogado General de la UNAM y coordinador de los Foros.

PRINCIPALES IDEAS:

- Durante la ceremonia de inauguración, se abordaron diversas problemáticas que enfrenta el Poder Judicial en México. Se destacó la corrupción, la desconfianza hacia las personas juzgadoras y su desempeño, así como la desconexión entre la administración de justicia y la sociedad. Asimismo, se mencionó la insuficiencia de órganos jurisdiccionales en relación con la población, subrayando la necesidad urgente de erradicar la impunidad y garantizar la tutela judicial efectiva.
- Se hizo notar que las decisiones que integran la propuesta de reforma

carecen de justificación tanto teórica como histórica, en el contexto de México como en comparación con otros sistemas jurídicos similares. Se destacó una preocupante desconexión entre los problemas reales que afectan a la administración de justicia y los contenidos presentados en la propuesta de reforma. En lugar de ofrecer soluciones efectivas a las dificultades que enfrenta la judicatura, se advirtió que, de ser aprobada, la reforma podría resultar en un retroceso. Además del riesgo de generar nuevos obstáculos que dificultarían aún más el acceso a la tutela judicial efectiva.

- Se afirmó que no hay evidencia fáctica que demuestre que la selección de las personas juzgadoras por medio del voto directo garantice su honorabilidad o capacidad. Además, se destacó la falta de correlación entre la celeridad y calidad de las sentencias y la afinidad de las personas justiciables con quienes ejercen la función jurisdiccional, contradiciendo lo que se sostiene en la exposición de motivos de la propuesta.
- La independencia judicial fue un tema central de preocupación en el debate sobre la reforma. Se argumentó que el formato sugerido para la selección de las personas juzgadoras, que incluye el voto directo popular y la conformación de propuestas a partir de los poderes Ejecutivo y Legislativo, podría comprometer dicha independencia ya que suponen afinidad y lealtad con el grupo o grupos de poder político o económico que los apoyaron, lo que transgrede los principios de imparcialidad e independencia judicial.
- En una reforma de esta magnitud, se destacó que independientemente del método de selección que se proponga, las y los funcionarios judiciales deben contar con los saberes, habilidades y herramientas necesarias para ejercer su labor con autonomía, ética y profesionalismo, a fin de buscar que la justicia del país sea asequible, visible y entendible para todas y todos, ya que es un derecho humano inalienable.
- Además, se enfatizó la necesidad de que cualquier reforma al sistema de justicia priorice la protección de los derechos de las minorías y de los grupos en situación de vulnerabilidad, así como el cumplimiento del principio de progresividad de los Derechos Humanos. Se subrayó que no puede haber retrocesos en la materia.

- Se propusieron diversas acciones orientadas a fortalecer el conocimiento ciudadano sobre sus derechos y los medios de protección que los respaldan. Entre las medidas sugeridas se incluyen: eliminar el caciquismo en el que están los poderes judiciales locales; mejorar la formación de profesionales del derecho, así como establecer un control más riguroso sobre su actividad profesional mediante la colegiación obligatoria; introducir procedimientos aleatorios en la adscripción de juzgadores; impulsar juicios abreviados y medios alternativos de solución de controversias; realizar estudios sobre la eficacia normativa para evaluar y mejorar el marco legal existente; crear instrumentos dinámicos de acceso a la justicia y fortalecer la práctica sistemática del *Amicus Curiae*.

Primera mesa de trabajo
Sede Ciudad Universitaria

Integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Video completo de la mesa:

<https://www.youtube.com/watch?v=QpA5UTe4two>

PARTICIPANTES:

Dr. Imer Flores Mendoza, Director de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho; Dra. Eugenia Paola Carmona Díaz de León, profesora de la Facultad de Derecho; Dr. Jaime Cárdenas Gracia, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dr. Pedro Salazar Ugarte, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dr. Isidro Mendoza García, profesor de la FES Aragón; Mtra. Gabriela Limón García, profesora de la FES Aragón; Dra. María de los Ángeles Rojano Zavalza, profesora de la FES Acatlán; Dr. Celso Escobar Salinas, profesor de la FES Acatlán; y Dra. Elisa Speckman Guerra, Directora del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM.

Moderadora: Dra. Mónica González Contró, Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

PRINCIPALES IDEAS:

- En la primera mesa de trabajo se valoró el debate sobre el Poder Judicial reconociendo la necesidad intrínseca de las instituciones públicas de reformarse. Se subrayó la urgencia de fortalecer el sistema de justicia para hacerlo más eficiente y cercano a la población.

- Se identificaron varias deficiencias en el sistema judicial, entre ellas el nepotismo, el gremialismo, la impunidad, la desconfianza en las instituciones y el uso excesivo de la atribución para suspender leyes con efectos generales. Asimismo, se mencionó la falta de transparencia en las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal y el carácter cerrado de los concursos de selección para el acceso a la judicatura. Se señaló adicionalmente, que las causas de la reforma surgieron del propio Poder Judicial, agravadas desde 2018, cuando la Corte comenzó a suspender leyes con efectos generales.
- Se destacó que no existe una fórmula única e ideal para la integración de una Corte; lo fundamental es que esta cumpla con su naturaleza y funciones dentro del Estado Constitucional Democrático de Derecho.
- En cuanto al perfil, selección y designación de las personas juzgadoras, se afirmaron ciertos elementos mínimos que deben caracterizarlas: la honorabilidad, autonomía, independencia, capacidad de escuchar y deliberar, así como una trayectoria profesional destacada. Se subrayó que las personas juzgadoras deben ser expertas en derecho, dado que la jurisprudencia es una ciencia compleja que demanda experiencia y conocimientos especializados. La tutela judicial efectiva exige funcionarios con formación especializada y sólida experiencia en la impartición de justicia. Además, se enfatizó que la integración de las altas cortes debe respetar el principio de igualdad de género, garantizando también la pluralidad y diversidad. Sin embargo, se observó que estos principios no están presentes en la propuesta de reforma analizada.
- Se plantearon preocupaciones sobre el riesgo de debilitamiento de la independencia judicial, que es indispensable para el correcto desempeño de las funciones de las personas juzgadoras en un Estado Constitucional Democrático de Derecho. Se argumentó que el diseño propuesto por la reforma, en lugar de fortalecer esta independencia, podría provocar su debilitamiento. En este contexto, se destacó que, a diferencia del modelo que propone la reforma, todo modelo orgánico respecto de la integración de los poderes judiciales las debe garantizar la independencia absoluta de las personas juzgadoras frente a intereses políticos, económicos y de grupos de poder de toda índole. De no ser así, existe el peligro de que el aparato de administración de justicia se convierta en un instrumento de control y dominación.

- La independencia judicial es un derecho humano fundamental para los justiciables y una condición sine qua non para el buen funcionamiento de la democracia constitucional. Sin embargo, se advirtió que la propuesta de reforma compromete esta independencia al someter la selección y designación de las personas juzgadoras a la dinámica político-electoral. Esto conlleva el riesgo de que el ejercicio de la función jurisdiccional se vea afectado por la ideología dominante del grupo político en el poder, lo que podría anular el acceso a una tutela judicial efectiva. Se señaló que el debilitamiento de la independencia judicial fortalecerá a los grupos poderosos y marginalizará aún más a las minorías.
- Se argumentó que el esquema de selección propuesto para las personas juzgadoras viola instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Interamericana de Derechos Humanos. Esta violación resalta la preocupación acerca de la compatibilidad de la propuesta con los compromisos internacionales asumidos por México en materia de derechos humanos y justicia.
- En la mesa de trabajo, se hizo referencia a la intromisión de otros poderes sobre el Judicial sin una correspondencia inversa, lo que debilita la división de poderes y favorece la concentración del poder en el Ejecutivo. Esta situación resulta en un Estado con rasgos autoritarios, lo cual es contrario a los Derechos Humanos.
- La mesa también contó con un análisis histórico respecto a los formatos de integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los medios de designación. Se argumentó que estos han respondido a los modelos y escuelas jurídicas predominantes en cada época, los cuales se modifican conforme al devenir político, social y académico de las sociedades. En este contexto, se sostuvo que la reforma propuesta representa un retroceso histórico respecto a lo establecido en la Constitución de 1857, y se prevé que dicha reforma conducirá a una justicia más parcial, alejada de la sociedad y más alineada con los intereses de los grupos de poder.
- Se destacó que el proceso de diseño y discusión de la reforma debe ser más amplio, inclusivo y menos polarizado, especialmente cuando se trata de un elemento fundamental en nuestro diseño constitucional. Se enfatizó que es un derecho de la sociedad opinar y ser escuchada

en temas trascendentales como la administración de justicia. En particular, se subrayó la importancia de escuchar al Poder Judicial en este proceso, ya que su perspectiva es vital para garantizar que la reforma responda a las verdaderas necesidades del sistema de justicia y de la población.

- Durante la mesa, se presentaron varias propuestas que podrían favorecer mejores resultados en la garantía de la tutela judicial efectiva y que no están contempladas en la reforma presentada, como lo son:
 - Instrumentos confiables: Desarrollar herramientas que midan de manera efectiva la eficacia de la función jurisdiccional, permitiendo identificar problemas y proponer soluciones viables.
 - Erradicar presiones: Eliminar las presiones sobre la justicia local derivadas del cacicazgo político y la delincuencia organizada.
 - Proporción adecuada: Asegurar una proporción adecuada entre el número de juzgadores y el de justiciables para mejorar la atención y acceso a la justicia.
 - Evaluación del sistema penal acusatorio: Realizar una evaluación del sistema de justicia penal basada en resultados y la percepción de impunidad.
 - Pluralismo en propuestas: Fomentar el pluralismo en las propuestas de los juzgadores constitucionales, escuchando a la academia, al foro, a la judicatura y a los organismos públicos y privados relacionados con los Derechos Fundamentales.
 - Fortalecimiento del Sistema Jurisdiccional: Impulsar la economía jurisdiccional mediante juicios abreviados y medios alternativos de solución de controversias.
 - Continuación del estudio y el debate: Promover el estudio y debate sobre temas relacionados con el Poder Judicial, incorporando una visión didáctica para facilitar la comprensión.
 - Diseño de instrumentos dinámicos: Crear instrumentos dinámicos de acceso a la justicia que sean menos formales, facilitando la participación ciudadana.

Segunda mesa de trabajo
Sede Facultad de Estudios Superiores Aragón

Órgano de Administración Judicial

Video completo de la mesa:

<https://www.youtube.com/watch?v=gDh-0ChuM0I>

PARTICIPANTES:

Dra. Rosa Carmen Rascón Gasca, Secretaria Académica y profesora de la Facultad de Derecho; Dra. Irene Emilia Trejo Hernández, Jefa del Sistema de Universidad Abierta y profesora de la Facultad de Derecho; Dr. Miguel Alejandro López Olvera, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dr. Daniel Márquez Gómez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Mtro. Eduardo Esquivel Jaso, profesor de la FES Aragón; Dr. Manuel Plata García, profesor de la FES Aragón; Lic. Mario Ernesto Rosales Betancourt, profesor de la FES Acatlán; Mtro. Ulises Leonardo García Vázquez, profesor de la FES Acatlán; y Dr. Josafat Cortez Salinas, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Moderadora: Mtra. Anayeli García Peñaloza, jefa de la Licenciatura de Derecho de la FES Aragón.

PRINCIPALES IDEAS:

- En la mesa, se identificaron diversos problemas del actual sistema de justicia, muchos de los cuales están relacionados con el ejercicio de las facultades de los poderes Legislativo y Ejecutivo, que históricamente han limitado los recursos presupuestales destinados al Poder Judicial.

- Se subrayó que una reforma de esta magnitud debe fundamentarse en la razón y no en intereses inmediatos, dado su significativo impacto en la democracia y en el progreso humano. Asimismo, se sostuvo que el Poder Judicial se encuentra en disputa por parte de las élites políticas, jurídicas y económicas, lo que resalta la urgencia de abordar estos desafíos de manera efectiva y equitativa.
- En la mesa, se cuestionó la naturaleza jurídica del órgano de Administración Judicial propuesto en la reforma, sosteniendo que su definición es imprecisa. Se mencionó que podría tratarse de un órgano desconcentrado administrativo con facultades de resolución, lo que genera incertidumbre sobre su función y atribuciones.
- Un tema de especial atención fue la división de poderes. Se argumentó que un elemento fundamental para el respeto a la dignidad de las personas y el derecho a la tutela judicial efectiva es el principio de división de poderes. En este sentido, se sostuvo que el diseño del órgano de Administración Judicial viola este principio, ya que no existe un órgano similar en los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, lo que rompe con el equilibrio de poderes y podría amenazar la correcta administración de justicia.
- Se argumentó que el procedimiento de selección propuesto para integrar el órgano de Administración Judicial no garantiza el cumplimiento del derecho a la buena administración pública. Se destacó que la propuesta no respeta las garantías ni los principios esenciales que deben regir dicha administración, lo que podría comprometer la eficacia y legitimidad del sistema judicial.
- Se consideró erróneo que las resoluciones emitidas por el órgano de Administración Judicial sean inatacables, especialmente dado el gran poder que se le otorga sobre las personas juzgadas, en relación con sus facultades de adscripción, ingreso, permanencia y separación. Esta situación debilita la independencia interna de los juzgadores y, además, viola el debido proceso.
- Se enfatizó que todas las resoluciones emitidas por un órgano jurisdiccional deben contar con un medio de revisión por otro órgano jurisdiccional. Mantener la definitividad de estas resoluciones repetiría el error de la reforma de 1994 y violaría principios

constitucionales, así como compromisos internacionales asumidos por el Estado.

- Respecto a la propuesta de que la Defensoría Pública pertenezca orgánicamente al órgano de Administración Judicial, bajo la denominación de Instituto Federal de Defensoría Pública, se argumentó que en México el derecho a la defensa no está adecuadamente tutelado. Las defensorías públicas existentes no cumplen con los estándares internacionales de autonomía e independencia, lo que limita su eficacia y de manera fundamental debería garantizarse su independencia y no incorporarla a la estructura del Poder Judicial, lo correcto es que fuera un órgano autónomo.
- Asimismo, se señaló la falta de medios de control sobre el ejercicio profesional del derecho debido a la ausencia de colegiación obligatoria. Continuar con la idea de sujetar la Defensoría Pública al órgano de Administración Judicial se considera un error que no contribuirá a los objetivos que la propia reforma persigue.
- Se señaló como problemático que la duración en el cargo de quienes integren el órgano de Administración Judicial sea de seis años, ya que esto los sujetaría políticamente al titular del Ejecutivo Federal en turno, menoscabando así su independencia. Además, se subrayó la ausencia de una garantía de paridad de género en integración del órgano, lo que plantea preocupaciones sobre la representación equitativa y la diversidad en la toma de decisiones.
- Se argumentó que retirar la administración de sus recursos a los órganos de administración de justicia, en particular a la SCJN, debilita su autonomía, ya que ahora se somete al órgano de Administración Judicial. La integración de este órgano se sujetaría al poder político, dado que tres de sus integrantes serán nombrados, uno por el Ejecutivo Federal y dos por el Legislativo.
- Aunque los tres restantes podrían ser nombrados por el pleno de la SCJN, se observó que, si estos integrantes son elegidos, existe una tendencia a que pertenezcan al grupo político mayoritario, lo que podría favorecer los intereses del gobierno sobre los de los particulares. Esto generaría un órgano de gobernanza judicial fuerte en sus atribuciones, pero débil en su autonomía e independencia del

poder político. Por otro lado, se le elimina el voto de calidad a quien presida el órgano de Administración, lo que les da a los representantes de los otros poderes derecho de veto.

- Se cuestionó la falta de requisitos específicos para el perfil de quienes integrarán el órgano de Administración Judicial, ya que no se establece ninguno, lo que deja la puerta abierta a cualquier tipo de formación. Esto es problemático, considerando que las funciones del órgano requieren conocimientos especializados en derecho.
- Además, se advirtió que en la actual administración se han llevado a cabo 62 reformas constitucionales, a pesar de que el proyecto de nación se comprometió a no modificar la Constitución de manera tan frecuente.
- Asimismo, se sugirió que el verdadero debate en torno a la reforma no debería centrarse únicamente en la manera en que se eligen las personas juzgadoras, ya que lo verdaderamente relevante es cómo ejercen su función una vez en el cargo.
- Es importante señalar que existe un problema operativo que podría surgir cuando entre en vigor la reforma, ya que se obliga al Consejo de la Judicatura Federal a expedir los acuerdos específicos para su extinción. Sin embargo, se argumenta que el Consejo no tendrá ninguna motivación para llevar a cabo dicho proceso, lo que podría empantanar la implementación efectiva de la reforma y generar incertidumbre sobre su viabilidad.
- Se precisó en la mesa que la propuesta de reforma presenta violaciones a los artículos 90 y del 108 al 114 de la Constitución, así como una contraposición con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Un tema de gran relevancia que se destacó es el que se incorpora en el artículo 17 constitucional, donde se establece un régimen especial en materia de justicia constitucional para el Servicio de Administración Tributaria (SAT). La reforma impondría al Poder Judicial la obligación de resolver los asuntos en los que el SAT tenga interés en un plazo de seis meses, además de exigir justificaciones ante el Tribunal de Disciplina Judicial por cualquier retraso.

- También se mencionó que esta reforma confiere al SAT una dimensión de sujeto normativo que actualmente no posee, alineándose con otras reformas, como la prisión preventiva oficiosa en delitos fiscales. Este enfoque ocurre en un contexto de un gobierno que necesita recursos y enfrenta limitaciones para obtenerlos, lo que plantea serias preocupaciones sobre la equidad y justicia en la administración fiscal.

PROPUESTAS:

- **Autonomía de la Defensoría Pública:** La Defensoría Pública debe cumplir con estándares internacionales y ser un órgano autónomo e independiente, asegurando así su eficacia y legitimidad.
- **Presentación directa del presupuesto:** El Poder Judicial debe presentar su presupuesto de forma directa ante la Cámara de Diputados, en lugar de hacerlo a través del poder Ejecutivo, lo que promovería una mayor transparencia y control sobre sus recursos.
- **Colegiación obligatoria:** Establecer la colegiación obligatoria como una garantía del derecho a una debida defensa, asegurando que los profesionales del derecho cuenten con los estándares necesarios de formación y ética en el ejercicio de su profesión.

Tercera mesa de trabajo
Sede Facultad de Estudios Superiores Aragón

Tribunal de Disciplina Judicial

Video completo de la mesa:

<https://www.youtube.com/watch?v=5rhMQPEdGhg>

PARTICIPANTES:

Dr. Edgar Corzo Sosa, profesor de la Facultad de Derecho; Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago, profesor de la Facultad de Derecho; Dra. Carla Huerta Ochoa, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dr. Camilo Saavedra Herrera, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Mtro. Miguel Mejía Sánchez, profesor de la FES Aragón; Dr. Víctor Hugo Rodríguez Montiel, profesor de la FES Aragón; Dr. Cristian Miguel Acosta García, profesor de la FES Acatlán; Dr. Arturo Baca García, profesor de la FES Acatlán; y Dra. Karolina Mónica Gilas profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Moderadora: Dra. Brenda Castillo Muñoz, profesora de la FES Aragón.

PRINCIPALES IDEAS:

- En la mesa, se comentó que el sistema disciplinario actual presenta diversas fallas; sin embargo, se argumentó que la propuesta no aborda adecuadamente estas deficiencias.
- Ante la modificación del orden constitucional, se enfatizó la importancia de justificar argumentativamente la necesidad de tales cambios, contar con un análisis empírico riguroso y fundamentar las decisiones que forman parte de la propuesta. También se subrayó la

necesidad de asegurar que se respete la protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en todo el proceso.

- Se argumentó que la propuesta no cumple con los estándares necesarios y, en particular, no se especifica qué nuevos aportes o mejoras ofrece respecto a lo que ya existe. Asimismo, se consideró inapropiado llevar a cabo una reforma en materia de justicia sin haber evaluado adecuadamente las realizadas en 1994 y 1999.
- Adicionalmente, se criticó el hecho de que muchos de los problemas en la impartición de justicia, incluyendo los alarmantes niveles de impunidad, están relacionados con otros órganos públicos, como las fiscalías y el Sistema Penitenciario. Esto sugiere que cualquier reforma a la justicia debe abordar de manera integral estos otros sistemas interconectados para ser verdaderamente efectiva.
- Se mencionó que la reforma parece ser el resultado de la frustración presidencial ante resoluciones recientes de la SCJN que han declarado inconstitucionales ciertas leyes. Sin embargo, se observó que el titular del Ejecutivo no ha proporcionado argumentos jurídicos que descalifiquen de manera efectiva dichas resoluciones.
- Además, se argumentó que la denominación del órgano de Disciplina Judicial es incorrecta. Por un lado, dado que no actúa como un tribunal al no resolver controversias y por el otro lado, el término "disciplina" resulta inapropiado, ya que evoca la idea de obediencia a una autoridad, lo cual es contrario a la independencia interna que deben mantener las personas juzgadas. Si no existe una relación de autoridad jerárquica, no puede haber un verdadero poder disciplinario, lo que plantea serias preocupaciones sobre la integridad del sistema judicial.
- Se mencionó que, en la reforma de 1994, el Consejo de la Judicatura fue establecido como titular del Poder Judicial, mientras que en 1999 se decidió que sería un órgano desconcentrado, dejando de ser el titular. En la propuesta actual, se observa que no se incluye al Tribunal de Disciplina Judicial en el primer párrafo del artículo 94, lo cual es significativo, ya que se busca que este tribunal también tenga competencias en materia disciplinaria sobre los y las ministras de la SCJN.

- Respecto a la forma de nombramiento de los integrantes del nuevo órgano, se argumentó que la propuesta no se alinea con la oferta de democratización que sostiene la exposición de motivos. Esto se debe a que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo actúan como un órgano pre-electoral, cuya determinación será luego validada por el voto popular. Esto plantea dudas sobre la real independencia y democratización del proceso de selección.
- Se argumentó que el sistema de elección por voto popular no garantiza una adecuada impartición de justicia. Este enfoque no asegura que los jueces sean más independientes, imparciales, mejor razonados, argumentados o apegados a derecho. De hecho, se sostiene que la elección por voto popular puede desviar las lealtades de los jueces hacia lo que se considera "popular".
- Por ejemplo, en casos documentados en Estados Unidos, específicamente en el estado de Alabama, se ha observado que durante años electorales se dictan sentencias de pena privativa de libertad que son 44% más largas en comparación con los años en que no hay elecciones. Además, la corrupción no desaparecería con este sistema; se ha documentado que algunos jueces reciben financiamiento para sus campañas por parte de empresas privadas, que a menudo son beneficiadas con resoluciones a su favor una vez que los jueces asumen sus funciones.
- Se señaló que, en un sistema de elección por voto popular, los recursos económicos desempeñarán un papel más importante que las capacidades y la experiencia de quienes son elegibles. Como resultado, se prevé que la reforma conduzca a una erosión de la cultura jurídica y no fomente la consolidación de una carrera judicial profesional.
- Además, se argumentó que no hay nada más político que las elecciones, ya que representan el centro de la actividad política y la confrontación de ideas e ideologías. Esto contradice el objetivo de que las personas juzgadoras tomen decisiones independientes de sus propias visiones políticas e ideológicas, basándose en la Ley y en los Derechos Humanos. Por lo tanto, se plantea que el enfoque actual va en sentido contrario a la construcción de una tutela judicial efectiva.

- Se destacó que, en democracias de calidad, no se elige a los jueces, especialmente a los de las altas cortes. No existe un solo ejemplo de una democracia de alta calidad que adopte este método para seleccionar a sus jueces.
- Se expresó preocupación por el sistema de renovación de integrantes en relación con los costos que implicará para el erario, así como por el mecanismo de integración de las listas a convalidar. Los aspectos que generan inquietud incluyen su publicidad, los tiempos electorales, los recursos disponibles para las personas elegibles y la posibilidad de objetar la composición de las listas.
- Además, se destacó la crítica constante sobre la imprecisión respecto a la procedencia y competencia del órgano de disciplina propuesto. Si no se opera correctamente, podría configurarse como un Tribunal de Tribunales, actuando como una tercera instancia. Se subrayó que su función debe limitarse a resolver quejas administrativas que revisen exclusivamente si se ha cumplido con el procedimiento adjetivo.
- Con respecto a la disciplina judicial, se enfatizó que este órgano no debería revisar el contenido de los fallos judiciales, sino únicamente la conducta de las personas juzgadas. Sin embargo, el catálogo de principios a evaluar, especialmente el relativo al sometimiento al interés común, desdibuja las fronteras y abre la puerta a la revisión de fondo de las sentencias, lo que violaría la autonomía e independencia judicial.
- Se mencionó que los espacios de discrecionalidad en la valoración de las conductas y la determinación de responsabilidades de las personas juzgadas atentan contra la legalidad y la seguridad jurídica que son fundamentales en un Estado de Derecho. Esto es especialmente problemático cuando se habla de conductas que podrían atentar contra el "interés público", un concepto indeterminado que corresponde al ejercicio de la representación política y no al de la impartición de justicia o la adecuada administración de la misma.
- Asimismo, se planteó que la revisión de conductas contrarias a los principios de exigencia, profesionalismo u objetividad se basa en criterios igualmente indeterminados. Se señaló que cualquier actuación en contra del interés público también sería sancionable. Esta situación se agrava por el hecho de que las resoluciones de este órgano no admiten recurso alguno.

- La imposibilidad de objetar tales resoluciones contraviene la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México es parte, los cuales garantizan el debido proceso y el derecho a la tutela judicial, subrayando la importancia de un mecanismo de revisión que permita la rendición de cuentas y el respeto a los derechos de todos los implicados.
- La propuesta de reforma establece que cualquier persona podrá presentar una denuncia contra las personas juzgadoras, estipulando que estas denuncias no pueden ser anónimas y deben ir acompañadas de elementos de prueba objetivos.
- Se hizo énfasis en que la división de poderes, en el respeto y protección de los derechos fundamentales, ha sido un pilar esencial del Estado Mexicano desde la Constitución de 1824. Es crucial que se conserve al Poder Judicial como el tercer poder de control para funcionar como un equilibrio en el ejercicio del poder público, sin estar sometido al Ejecutivo ni al Legislativo. De no ser así, hablar de división de poderes sería meramente demagógico.
- En este contexto, se argumentó que la reforma es perjudicial para la división de poderes, que es un elemento fundamental del Estado de Derecho. Se advirtió que el Poder Judicial se verá sometido a fuertes presiones políticas, ya que el modelo propuesto permitiría que desde el Ejecutivo se pueda cesar a un ministro si sus resoluciones no son del agrado del presidente. Esto evocaría un regreso a prácticas del México de los años 70, donde el titular del Ejecutivo, si cuenta con la mayoría de los votos, tendría también la mayoría de los jueces. Además, se señaló que los partidos políticos actuarían de manera indirecta en las elecciones, utilizando su base electoral para influir en la selección de jueces.
- Se plantea que, de proceder la reforma, no queda claro hacia qué tipo de modelo estaremos transitando. No se percibe como un modelo democrático ni social, ni se considera más justo. Aunque se reconoce la necesidad de eficiencia y mejora en el Poder Judicial, se argumenta que no se está pensando realmente en el bienestar del pueblo.
- Se enfatizó que las democracias avanzadas no eligen a sus jueces, y en particular, no eligen a los jueces de las altas cortes. No existe una sola democracia de calidad que lo haga, lo que lleva a cuestionar qué tipo de régimen se está construyendo con esta reforma. Esta falta

de claridad genera preocupación sobre la dirección y el impacto que la reforma tendrá en el sistema judicial y en la protección de los derechos ciudadanos.

PROPUESTAS:

- Fomentar la participación ciudadana: Más que pensar en democratizar a través del mecanismo de convalidación de listas preestablecidas, se debería procurar abrir canales de comunicación que permitan la participación ciudadana de manera efectiva y facilitar la interacción en el sistema de justicia.
- Eliminación de la inatacabilidad: Es necesario eliminar la imposibilidad de impugnar las resoluciones del Tribunal de Disciplina Judicial, permitiendo así un mecanismo de revisión adecuado.
- Denuncias no anónimas: Las denuncias presentadas contra cualquier persona juzgadora no deben ser anónimas y deben ir acompañadas de pruebas que respalden las acusaciones.
- Valoración de la conducta: La valoración de las denuncias debe centrarse exclusivamente en la conducta de los jueces, y no en el sentido de sus fallos, para garantizar la imparcialidad del proceso.
- Armonización del marco jurídico: Se debe armonizar el marco jurídico relacionado con las atribuciones y funciones del Tribunal de Disciplina Judicial, considerando leyes como la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo y las Constituciones de las 32 entidades federativas.
- Procedimiento disciplinario Sólido: Establecer un procedimiento disciplinario que sea razonable y objetivo, que respete las garantías del debido proceso y cuyas resoluciones se basen en la ley, evitando así decisiones arbitrarias.
- Participación social en la vigilancia: Ampliar la participación de la sociedad, la academia y el foro en la vigilancia de la disciplina judicial, garantizando un enfoque inclusivo y transparente en el sistema.

Cuarta mesa de trabajo
Sede Facultad de Estudios Superiores Acatlán

Elección de jueces y Magistrados por voto popular

Video completo de la mesa:

<https://www.youtube.com/watch?v=jRs3sXjpV44>

PARTICIPANTES:

Mtro. Luis Carballo Balvanera, profesor Facultad de Derecho; Dra. Sonia Venegas, Directora de la Facultad de Derecho de la UNAM; Dr. Javier Martín Reyes, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dra. Guadalupe Salmorán Villar, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Mtro. Héctor Huitrón Cruz, profesor de la FES Aragón; Dra. María Guadalupe Durán Alvarado, profesora de la FES Aragón; Dra. Mireya Castañeda Hernández, profesora de la FES Acatlán; Mtro. Rodolfo Rubén Islas Ramos, profesor de la FES Acatlán; y Ariel Rojas Caballero, magistrado federal.

Moderador: Dr. José Alejandro González Reyna, profesor de la FES Acatlán.

PRINCIPALES IDEAS:

- En la mesa se mencionó la experiencia de Bolivia en el contexto de la reforma, puntualizando que no se comparten características semejantes en la estructura del Estado ni en el sistema judicial que permitan tomarla como un modelo adecuado. Sin embargo, se observó que la exposición de motivos de la reforma del año 2011

sobre el sistema de justicia en Bolivia, que introdujo la elección de las personas juzgadoras por voto directo, presenta gran similitud con la exposición de motivos de la reforma actualmente en análisis.

- Se destacó que, en la operación del sistema de elección boliviano, se puede constatar que no se ha privilegiado ni las competencias ni la independencia judicial. En particular, se ha observado que las listas de personas elegibles suelen estar dominadas por individuos cercanos al grupo en el poder, lo que plantea serias dudas sobre la imparcialidad y la efectividad del sistema judicial boliviano.
- Se mencionó que, en la operación del sistema boliviano, se han encontrado diversos vicios, especialmente en los criterios de preselección. Existen imprecisiones sobre los requisitos de elegibilidad y la forma en que se acreditan, además de una notable flexibilización del proceso, que finalmente se limitó a verificar la posesión de un título de abogado sin considerar si la persona había ejercido efectivamente la profesión. En resumen, se señaló que esta reforma no logró alcanzar los objetivos planteados en la exposición de motivos.
- Por otro lado, se expuso en la mesa que en México, el actual sistema de nombramiento de los ministros de la SCJN también requiere una reforma significativa. Se argumentó que este sistema no garantiza ni la imparcialidad ni el mérito de quienes son designados. Aunque aparenta generar un equilibrio entre los poderes, los estudios académicos realizados tras la reforma de 1994 indican que, en la práctica, el titular del Ejecutivo propone ternas sin límites significativos, más allá de los requisitos legales, convirtiéndose en una facultad discrecional de la presidencia de la República. Esta situación se ve agravada por la posibilidad de designación directa, lo que rompe con el equilibrio entre los poderes.
- Se destacó la urgente necesidad de transitar hacia un sistema que garantice tanto la independencia política como la competencia técnica de las personas que serán designadas. La reforma propuesta no avanza en este sentido, ya que presenta una clara intencionalidad política con la pretensión de purgar todos los órganos jurisdiccionales y, posteriormente, llevar a cabo la captura partidista del Poder Judicial. El régimen transitorio establece un plazo de un año para

sustituir a todas las personas juzgadoras, incluyendo a quienes integran la SCJN; por esta razón, se argumenta que la reforma debería ser rechazada.

- Además, se señaló que el artículo segundo transitorio vulnera el principio de inmediación, lo que podría resultar en la reposición de procedimientos en materia penal, generando aún más inestabilidad en el sistema judicial.
- Se hizo notar que se otorgan poderes genuinos al Senado para controlar la elección, lo cual está bajo el dominio del grupo mayoritario en el poder.
- A pesar de estas críticas, se valoró el avance logrado con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que ha permitido la realización de concursos para evaluar capacidades y experiencia de manera equitativa en el acceso a puestos de magistraturas. Sin embargo, se argumentó que el nuevo método propuesto está diseñado principalmente para el control político y la captura partidista de quienes se desempeñarán como juzgadores, lo que plantea serias dudas sobre la dirección del sistema judicial en el futuro.
- En el ámbito local, existe una enorme heterogeneidad que requiere que se evalúen y atiendan los problemas del sistema de justicia en el país de manera diferenciada. Es urgente llevar a cabo una reforma específica que aborde los problemas particulares de la justicia local, especialmente porque la mayoría de los asuntos se tramitan en esta instancia. Asimismo, es esencial discutir el sistema de seguridad pública y de procuración de justicia en conjunto, ya que estos temas están interrelacionados.
- Es importante considerar que hablar del Poder Judicial implica visibilizar un complejo y extenso universo con variaciones significativas; no se trata de un solo órgano o cuerpo, sino de un sistema integral que abarca diversas realidades.
- Otro punto preocupante relacionado con el sistema propuesto es la votación de juzgadores por circuitos. Se reconoce que quienes ejercen la función jurisdiccional enfrentan riesgos, por lo que comúnmente se busca que trabajen fuera de sus espacios habituales

de residencia. Sin embargo, al establecer un sistema de elección, se corre el riesgo de que los grupos de interés ubicados en los circuitos judiciales y electorales estén motivados a financiar las campañas de los candidatos elegibles.

- Adicionalmente, los juzgadores no tendrían garantías para desempeñar su función, en particular la estabilidad en el cargo. Esto podría dar lugar a que grupos criminales intenten someter a los jueces a sus intereses a través del financiamiento, lo que pondría en peligro la imparcialidad de la justicia y el Estado de Derecho.
- Por un lado, se considera inconveniente que los funcionarios judiciales no puedan acceder a cargos de titulares de órganos jurisdiccionales basándose en su esfuerzo y trayectoria a través de la carrera judicial. A pesar de contar con experiencia, formación y un desempeño excelente, estarán obligados a ser elegidos por un poder político para obtener el cargo, lo que puede limitar la meritocracia dentro del sistema judicial.
- Por otro, se valoró como oportuna y correcta la propuesta de reforma presentada, argumentando que esta rompe con el paradigma neoliberal dominante basado en la meritocracia y la eficiencia. En su lugar, se sostiene que el nuevo paradigma establece cómo el Poder Judicial debe actuar como representante del pueblo mexicano y participar en el ejercicio de la política, dado que es un órgano del Estado.
- Se argumenta que la reforma dota al Poder Judicial de una representatividad que actualmente no posee, lo que se considera una violación de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución. Así, la reforma busca devolver la representatividad al pueblo, un principio que estaba instituido en 1957, y al mismo tiempo no ignora la valoración de la capacidad de las personas juzgadoras.
- Se argumentó que el mecanismo de voto popular se justifica con el fin de establecer un sistema democrático en contraposición a uno aristocrático. Si se permite la elección mediante voto del titular del Poder Ejecutivo y de los integrantes del Poder Legislativo, se cuestiona por qué no sería posible votar por la judicatura, considerando que esta también tiene la potestad de someter a la ciudadanía a sus resoluciones.

- Además, se sostuvo que la ley no es neutral, sino que refleja la ideología del grupo dominante en cada caso. Se afirmó que la imparcialidad en la administración de justicia es, en muchos sentidos, anti social y anti humana, ya que ignora las desigualdades materiales que enfrentan las personas. Así, se destacó que los jueces deben priorizar el interés general y público sobre el interés privado, enfatizando que la justicia no debería ser un privilegio exclusivo de quienes tienen recursos económicos.
- Se mencionó que a la reforma le falta la inclusión de un jurado popular, lo que podría fortalecer el sistema judicial y garantizar una mayor representación de la ciudadanía en los procesos judiciales.
- En otro orden de ideas, se expuso que, en las sociedades contemporáneas y complejas, el Poder Judicial no solo representa un poder material como ejercicio de la soberanía del pueblo, sino que debe enfocarse en cumplir con su verdadera función: garantizar el Estado de Derecho. Esto se logra a través del contenido de sus sentencias, que se constituyen en el mecanismo para obtener su legitimidad democrática, así como mediante la ejecución de estas sentencias, que es el momento en que se materializa el ejercicio de su poder público.
- Adicionalmente, se destacó que la judicatura tiene el deber de cumplir con el servicio público de resolución de conflictos, ya sea entre particulares, entre grupos o entre cuerpos políticos. Las resoluciones deben estar fundamentadas y motivadas en la ley, garantizando así el Estado de Derecho. Este proceso es fundamental para la legitimación del Poder Judicial, pues solo mediante la correcta resolución de conflictos se puede reafirmar su papel en la sociedad.
- En otra intervención, se argumentó que el diseño propuesto para el nuevo Poder Judicial lo somete a presiones políticas, lo que resulta en un sistema carente de independencia y profesionalización, y sujeto a las decisiones de las mayorías. Esto pone en riesgo su papel fundamental como impartidor de justicia. En los sistemas democráticos, se acepta que ciertos órganos del Estado sean elegidos por otros órganos para proteger su carácter especializado y técnico.

- Se sostuvo que la propuesta refleja una visión de gobierno populista que exige un Poder Judicial que sea deferente a las opiniones de las mayorías, lo que es ajeno al modelo de democracia constitucional que México ha estado construyendo. Según este modelo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe funcionar como la máxima autoridad de control sobre la actuación del Ejecutivo y Legislativo, a través del control de constitucionalidad, especialmente en la protección de los derechos de las minorías y de los grupos menos favorecidos.
- Los retos que presenta este modelo son varios, comenzando por la incapacidad de dotar al pueblo de la información suficiente para tomar decisiones debidamente informadas en el ejercicio del sufragio. La experiencia internacional indica que este tipo de elecciones suelen caracterizarse por un bajo nivel de información, y limitar los tiempos de campaña y el uso de recursos no contribuye a mejorar esta situación.
- Otro reto significativo es la pérdida de independencia de las personas juzgadoras. Estas deben ser independientes de las mayorías; si dependen de ellas para acceder al cargo y para mantenerse en él, existe el riesgo de que sus decisiones busquen agradar a las mayorías en lugar de ser adoptadas de forma independiente y libre, fundamentadas en el derecho, incluso si las decisiones resultan ser impopulares. La función judicial implica, por naturaleza, tomar decisiones impopulares al garantizar una adecuada tutela judicial.
- La finalidad de la función judicial no es producir decisiones populares, sino más bien correctas, que se apeguen al derecho y resuelvan de manera justa los conflictos planteados.
- El caso de Estados Unidos demuestra que el alto costo de las elecciones conduce a menudo a que las personas elegibles busquen financiamiento entre sus potenciales votantes, resultando en obligaciones que pueden comprometer su independencia.
- Por otro lado, la estabilidad en el cargo es un elemento fundamental para garantizar la independencia judicial, ya que protege a las y los jueces de la necesidad de agradar a las mayorías. La carrera judicial se presenta como el medio idóneo para la selección y evaluación del desempeño de la judicatura. El pueblo de México ha invertido durante 30 años en la formación y evaluación de las personas juzgadoras; por

lo tanto, esos recursos, tanto económicos como humanos, corren el riesgo de ser desperdiciados con el modelo propuesto.

- Es esencial que la carrera judicial se institucionalice y perfeccione en el ámbito local, así como en el Tribunal de Justicia Administrativa y el Tribunal Agrario. Además, se debe considerar que las escuelas judiciales podrían no estar preparadas para asumir las necesidades de formación de los nuevos integrantes del Poder Judicial una vez electos, lo que podría dar lugar a sentencias deficientes y demoras en la impartición de justicia.
- El mecanismo propuesto no se considera ni abierto, ni directo, ni transparente, contradiciendo lo que se expresa en la exposición de motivos. Este modelo deja la participación de la ciudadanía en un nivel marginal, ya que la selección de las candidaturas queda discrecionalmente a cargo de los poderes públicos. Se argumenta que esta forma de elección privilegia las afinidades y lealtades políticas e ideológicas por encima de las capacidades técnicas y la experiencia de las personas juzgadoras, despreciando la profesionalización. Esto podría constituirse incluso en un mecanismo de persecución política.
- La elección de la judicatura a través del voto popular no es la vía adecuada para democratizarla; el resultado será la subordinación del Poder Judicial al poder político, consolidando la propuesta como una ruta jurídica que otorga legitimidad a un Estado autoritario.
- Se sostiene que la reforma parte de un diagnóstico inadecuado y presenta una propuesta muy deficiente, costosa y tortuosa que agravará los problemas existentes en la judicatura. Lo más grave es que esta reforma afectará de forma prioritaria a los sectores más vulnerables frente al sistema de justicia.
- Además, hay preocupación entre los mercados internacionales respecto a la debilidad que esto generará en el sistema de administración de justicia, ya que contar con un sistema predecible y confiable es una condición clave para el crecimiento económico. La independencia judicial es un derecho humano fundamental de todas las personas, no un privilegio; debilitarlas constituye una violación de los tratados firmados en América del Norte, incluidos el T-MEC en el capítulo 23 y el artículo 1º del Acuerdo Global con la Unión Europea.

Quinta mesa de trabajo
Sede Facultad de Estudios Superiores Acatlán

Justicia local

Video completo de la mesa :

<https://www.youtube.com/watch?v=NZqkX35otuI>

PARTICIPARON:

Dr. Hugo Carrasco Iriarte, profesor de la Facultad de Derecho; Dr Carlos Javier Verduzco Reina, profesor de la Facultad de Derecho; Dr. Daniel Barceló Rojas, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dr. Cesar Iván Astudillo Reyes, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dra. Claudia Ivonne Peñafiel Guzmán, profesora de la FES Aragón; Mtra. María de Jesús Magaña Piña, profesora de la FES Aragón; Mtro. Esteban Barrón Gutiérrez, profesor de la FES Acatlán; Dr. David Ulises Guzmán Palma, profesor de la FES Acatlán; y Dr. Juan Antonio Cruz Parceró, investigador Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.

Moderadora: Dra. Mayra Janett Mérida Monter, Coordinadora de Maestrías y Doctorados de la FES Acatlán.

PRINCIPALES IDEAS:

- En la mesa se argumentó que la reforma ignora las necesidades de los pueblos indígenas, quienes claman por justicia. Además, no se tomó en consideración a los jóvenes, ya que la propuesta establece como requisito tener al menos 35 años cumplidos al día de la elección

para magistrados y 30 años para jueces de distrito. Se destacó que la justicia requiere vitalidad, juventud, energía y el uso de tecnologías de la información, lo que sugiere que debería reconsiderarse el límite de edad. Si bien algunos pueden argumentar que se necesita experiencia, es crucial reconocer que los jóvenes necesitan ese impulso para participar en el sistema judicial.

- Por otro lado, se observó que la iniciativa contempla cambios en el ámbito federal, pero si se aprueba, tendrá efectos en la justicia local. La justicia cotidiana se maneja en gran medida en tribunales locales, donde aproximadamente el 85% de los asuntos son tramitados. Solo entre el 15% y el 20% de los asuntos se resuelven en los tribunales federales, subrayando la importancia de considerar las implicaciones locales de la reforma.
- En 2022, el Poder Judicial de la Federación contaba con poco menos de 1,000 órganos jurisdiccionales y 1,580 titulares, entre jueces y magistrados, además de aproximadamente 54,000 servidores públicos en diversos órganos administrativos y jurisdiccionales. En contraste, en el ámbito local, había 5,315 órganos jurisdiccionales, es decir, cinco veces más, junto con cerca de 5,000 titulares y un aproximado de 73,000 personas servidoras públicas. Esto indica que la cantidad de personal en los poderes judiciales locales es significativamente mayor.
- Sin embargo, en términos presupuestarios, el Poder Judicial de la Federación ejerció un presupuesto total de 77,000 millones de pesos en el mismo año, con un incremento interanual del 4.5%. Por su parte, los poderes judiciales locales, sumando los recursos de las 32 entidades federativas, equivalen al 50% de esta cifra. Esta disparidad resalta las asimetrías existentes entre ambos niveles del Poder Judicial en México, tanto en cuanto a la estructura organizativa como en el acceso a recursos financieros.
- También se observa una asimetría entre las entidades federativas en términos de recursos y personal judicial. Los poderes judiciales en la Ciudad de México y el Estado de México son considerablemente grandes y reciben un presupuesto mayor, mientras que entidades como Colima o Campeche reciben muy pocos recursos.

- En cuanto al número de jueces, la media nacional es de 4.4 jueces por cada 100,000 habitantes. Sin embargo, existen entidades federativas muy pobladas, como el Estado de México, que solo cuentan con 2.7 jueces por cada 100,000 habitantes. El estándar sugerido por la OCDE es de 18 jueces por cada 100,000 habitantes, lo que pone de manifiesto la insuficiencia de personal judicial en estas áreas.
- Esta situación subraya la enorme carga de trabajo que enfrentan los tribunales locales, lo que puede impactar negativamente en la calidad del trabajo y en la función jurisdiccional, comprometiendo así la efectividad del sistema de justicia.
- En los últimos años, México ha experimentado un incremento demográfico y transformaciones sociales que han derivado en un aumento considerable del número de litigios, la mayoría de los cuales se tramitan en tribunales locales. Esta situación ha generado una excesiva carga de trabajo en estos tribunales. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la mayor parte de los juicios se concentra en áreas con alta población; por ejemplo, en la Ciudad de México, durante 2023 se tramitaron 95,000 juicios en materia familiar y más de 100,000 en materia civil. De estos, menos de la mitad fueron resueltos, ya sea por sentencia, acumulación o a través de otros conceptos que permiten la conclusión de un juicio. Este aspecto debe ser analizado dentro del contexto de la percepción popular sobre la eficiencia del sistema judicial.
- Además, se expuso que, para hacer frente a esta enorme carga de trabajo, los jueces a menudo realizan dobles jornadas laborales. Esta situación tiene consecuencias graves para su vida familiar, personal y afectiva, afectando su calidad de vida y salud, y generando un alto nivel de estrés laboral.
- Se sostuvo que la iniciativa es incompleta, pues la exposición de motivos no aborda los problemas específicos que enfrenta la justicia local. Entre estos problemas se encuentran la excesiva carga de trabajo, la falta de recursos financieros, humanos y materiales, la insuficiencia de instalaciones e infraestructura adecuada, la falta de capacitación, así como la carencia de sistemas de evaluación de desempeño y de responsabilidades.

- Se comentó que mejorar la impartición de justicia local es crucial para elevar la calidad de vida de las personas. Sin embargo, las propuestas para modificar el Poder Judicial deben partir de un diagnóstico más amplio que el presentado en la reforma actualmente en análisis, ya que esta se ha concentrado en el ámbito federal y en las funciones de los ministros de la Suprema Corte.
- La lentitud de los juicios se identifica como una barrera al derecho de acceso a la justicia, especialmente para las personas más pobres y también para las clases medias, quienes a menudo no pueden costear los gastos que implican los procesos judiciales. Esta lentitud también impacta negativamente en la percepción que la sociedad tiene sobre jueces y magistrados. Es vital que la legalidad de las resoluciones, su imparcialidad y apego a la ley sean pilares en la función judicial; para ello, deben existir mecanismos de control sobre los jueces que sean endógenos al propio Poder Judicial.
- En otro orden de ideas, se destacó que el Poder Judicial local y el Poder Judicial Federal están interconectados, ya que el último resuelve una parte de los juicios locales a través del amparo. En cuanto a la elección de jueces y magistrados, actualmente se realiza de manera indirecta; la ciudadanía elige a los poderes Ejecutivo y Legislativo, quienes a su vez son responsables de elegir a los jueces.
- Otra postura, observó como negativo el hecho de que una misma persona ocupe simultáneamente la presidencia de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, ya que esta situación no permite una verdadera independencia judicial, convirtiéndose en juez y parte. Por ello, se considera necesario establecer un auténtico Tribunal Disciplinario autónomo, que cuente con verdadera independencia y que se encargue de investigar y sancionar a los impartidores de justicia en caso de que cometan faltas en el ejercicio de sus funciones. Esto constituiría un medio eficaz para combatir los vicios existentes en el Poder Judicial.
- Además, se resaltó que debe haber una distinción tangible entre la labor jurisdiccional y la del Tribunal Disciplinario, no solo como manera de implementar mecanismos de control, sino también como un mecanismo de transparencia en la función jurisdiccional.

- Por otra parte, se hizo hincapié en la necesidad de respetar la división de poderes y la forma de estado federal que hemos adoptado y defendido desde nuestra primera Constitución. La supremacía constitucional y la soberanía del Poder Judicial son esenciales como contrapeso para la defensa efectiva de la Constitución.
- Se observó que la reforma se ha centrado en el Poder Judicial Federal; sin embargo, la percepción popular sobre este no se relaciona tanto con el trabajo de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, sino más bien con el desempeño de los tribunales y de las fiscalías generales de justicia de cada entidad federativa. El ciudadano promedio tiende a involucrarse de manera natural en asuntos judiciales que afectan su entorno más cercano, mientras que temas más complejos, como una declaratoria de inconstitucionalidad, le resultan ajenos.
- Adicionalmente, se mencionó que, aunque las fiscalías locales no forman parte del Poder Judicial, suelen ser confundidas por la sociedad con el papel de los juzgadores. Estas percepciones son las que han sustentado el respaldo a una reforma del Poder Judicial, lo que resalta la importancia de mejorar la comunicación y la transparencia en el sistema judicial para poder abordar de manera correcta las inquietudes y expectativas de la ciudadanía.
- Desafortunadamente, la implementación de la reforma judicial no abordará adecuadamente la preocupación social por una mayor y mejor justicia. La justicia local se presenta como un tema de segundo nivel en la reforma, a pesar de su importancia coyuntural para garantizar una implementación efectiva del sistema judicial.
- El personal capacitado es esencial, dado que puede mitigar el rezago existente y mejorar la percepción popular del sistema de justicia. En la mesa se planteó la pregunta: ¿cuál es el objetivo de la reforma judicial? Se mencionaron aspectos como la democratización de los órganos de justicia como medio para la legitimación del Poder Judicial, la erradicación de la corrupción y el nepotismo, la aplicación de la austeridad republicana, y el establecimiento de una justicia pronta y expedita.

- En el ámbito local, se pretende cambiar los consejos de la judicatura por tribunales de disciplina, y serán las leyes locales las que garanticen la independencia de jueces y magistrados. La candidatura y elección de jueces seguiría un modelo similar al del ámbito federal. Con un enfoque humanista, lo ideal es que el derecho sea justo.
- Además, de acuerdo con datos del INEGI, en 2011 había 6,490 juzgados en el país en materia local; para 2019, esta cifra se redujo a 4,388, y actualmente no sobrepasan los 5,000, lo que señala una tendencia a la baja en la cantidad de juzgados a nivel nacional.
- En 2018, se registraron 76,105 causas penales concluidas en comparación con 164,256 causas pendientes, lo que indica una eficiencia de tan solo el 50% en el trabajo de los poderes judiciales locales. A pesar de contar con aumentos anuales en su presupuesto, los poderes judiciales locales aún mantienen esta baja efectividad.
- Además, es preocupante que ni siquiera la mitad de los jueces y magistrados en el país posean estudios de posgrado, lo que puede impactar negativamente en la calidad del servicio judicial. Según el índice de Estado de Derecho en México para 2024, el Estado de México se sitúa en el lugar 32, Morelos en el 31, Quintana Roo en el 30, y la Ciudad de México en el 29, lo que también contempla índices de corrupción.
- Se mencionó que, de acuerdo con datos del INEGI, la justicia local cuenta con 4,398 jueces y más de 603 magistrados, distribuidos en 5,315 órganos jurisdiccionales locales, lo que resalta la necesidad de mejorar la infraestructura y las capacidades del sistema judicial para lograr una justicia más efectiva.
- Por otra parte, la exposición de motivos de la propuesta de reforma se basa en las deficiencias del sistema de justicia, aunque no constituye un diagnóstico completo. Se mencionan problemas como la impunidad, la falta de justicia, la insuficiencia de independencia de las instituciones encargadas de impartir justicia, el distanciamiento de la sociedad mexicana, así como la falta de credibilidad y legitimidad en sus decisiones. También se destacan la influencia de poderes fácticos y la inexistencia de órganos efectivos para combatir la corrupción, la impunidad y el nepotismo.

- La iniciativa propone como solución a todos estos problemas la elección democrática de todos los jueces, tanto federales como locales. Se plantea la creencia de que la legitimidad derivada del poder soberano en los jueces electos será una especie de "solución mágica" para remediar todos estos males, sin abordar de manera adecuada las causas profundas de las deficiencias del sistema de justicia.
- Se observa que la propuesta de reforma adopta en gran medida el modelo boliviano. En la exposición de motivos se acepta implícitamente la necesidad de formación especializada en el contexto de modelos tanto burocráticos como profesionales. Sin embargo, se enfatiza que los nombramientos deben realizarse mediante elección popular, sugiriendo que se busca una especie de combinación entre el modelo profesional y burocrático, junto con el modelo ciudadano.
- Este proceso híbrido amalgama lo que se critica en los acuerdos cupulares, que se refieren a los nombramientos de cada poder para proponer candidatos, tanto en el ámbito de la justicia local como en el federal, incorporando a su vez el método de votación en las urnas. Sin embargo, no hay ninguna garantía de que los candidatos que lleguen a las boletas electorales cumplan con un perfil adecuado, ni de que no estén sujetos a fuertes compromisos con aquellos que los impulsaron hasta las elecciones.
- Además, aunque se recurre a algunos estudios para justificar la propuesta, no existe evidencia que sugiera que todos los jueces deben ser elegidos democráticamente. En su lugar, las discusiones académicas y de políticas públicas se centran mayormente en la elección de jueces de cortes supremas, tribunales electorales y otros órganos similares, lo que pone en evidencia la falta de un consenso claro sobre la idoneidad de este enfoque.
- Se enfatizó que la legitimidad de los jueces descansa en la capacidad de justificar y motivar sus decisiones, un trabajo que es eminentemente intelectual y teórico, requiriendo una sólida capacitación. En este sentido, se sostuvo que la elección democrática de los jueces no contribuye en nada a la motivación y fundamentación de las sentencias.

- Además, se argumentó que la reforma parte de una mala teoría y de un análisis deficiente de las experiencias existentes, así como de una falta de entendimiento sobre los debates y posturas teóricas sobre el tema. Se destacó que no hay ningún diagnóstico serio detrás de la iniciativa presidencial ni respaldo de teóricos o discusiones legítimas que apoyen la idea de elegir a todos los jueces por medio del voto popular, considerándose esto como un disparate.
- Por otro lado, se señaló que la reforma de la justicia local es una necesidad innegable, pero no está en el debate nacional, ya que las prioridades parecen estar invertidas. Se mencionó un disgusto presidencial que detonó este tema en respuesta a sentencias desfavorables relacionados con la adscripción de la Guardia Nacional, lo que ha llevado a ver a la Corte como una oposición. Esto destaca un diagnóstico interesado con el objetivo de incidir en el Poder Judicial.
- Se argumentó que la única experiencia realmente comparable con el modelo que se busca implementar en México es el caso de Bolivia. Todos los datos sugieren que esta ha sido una experiencia totalmente negativa, hasta el punto de que ellos mismos están comenzando a desautorizarla.
- Además, se destacó que los principales Estados mejor calificados respecto a la vigencia del Estado de Derecho son aquellos que cuentan con poderes judiciales sólidos, independientes y técnicamente consolidados. En este contexto, se observó que la justicia local no está en la agenda del debate nacional porque los gobernadores están satisfechos con sus poderes judiciales actuales; tienen un control político sobre los mismos, lo que les permite administrar justicia sin enfrentar mayores problemas de gasto. Esto sugiere que la necesidad de una reforma se ve obstaculizada por intereses políticos que fomentan un modelo que protege el statu quo en lugar de buscar mejoras significativas en el sistema judicial.
- Se identificaron tres fracasos en el sistema de justicia que contribuyen a su actual crisis. El primero es el fracaso de la reforma a la justicia local, que comenzó en Veracruz en el año 2000 e impulsó múltiples reformas locales, incluyendo la creación de salas constitucionales. Sin embargo, en el fondo no resolvieron de manera efectiva los asuntos que implicaban un control constitucional estricto, y las pocas

sentencias emitidas se limitaron a la defensa de derechos humanos en el marco de la tutela de estos derechos.

- El segundo fracaso es la reforma en materia de procuración de justicia de 2014, que buscaba establecer fiscalías autónomas con un enfoque en la capacitación, un objetivo que no se ha logrado plenamente.
- El tercero se relaciona con la ineficacia de la justicia local, que es particularmente evidente en la relación entre el número de jueces y la población: actualmente, hay un juez o magistrado por cada 20,000 habitantes, lo que evidencia la sobrecarga de trabajo en los tribunales.
- Se argumenta que la reforma judicial propuesta es incongruente e incompleta. No aborda de manera general los tribunales administrativos de los estados ni la justicia local, y además carece de una perspectiva intercultural, lo que limita su efectividad y capacidad para adaptarse a las realidades diversas del país.
- Se requiere un sistema meritocrático que garantice igualdad de oportunidades en el acceso a la función jurisdiccional, basado en el mérito y en beneficio de la sociedad. Esto implica elegir a las personas con las mejores habilidades profesionales, capacidad y experiencia mediante procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Es fundamental mejorar la carrera judicial, que no debe ser política; se necesitan años de experiencia y estudio para desempeñar esta función adecuadamente.
- Las personas juzgadoras requieren experiencia, y no puede haber improvisaciones en el proceso de selección. Además, es esencial que el demás personal judicial ingrese a través de un concurso de oposición, garantizando así la calidad y competencia en el sistema.
- Es importante recordar que los juzgadores no están para agradar al pueblo, sino para garantizar el imperio de la ley y la Constitución; así es como realmente sirven a la sociedad, actuando como contrapeso a los excesos de otros poderes. La elección de los jueces debe estar basada en exámenes que aprueben los congresos locales, lo que implica una participación indirecta de la ciudadanía, garantizando al mismo tiempo la independencia judicial.

- Finalmente, se critica que la reforma propuesta plantea un atajo para resolver los problemas de impartición de justicia, pero carece de evidencia empírica que respalde su efectividad. No hay una probabilidad razonable de que esta reforma aborde adecuadamente los problemas de la administración de justicia.

PROPUESTAS:

- **Garantizar presupuestos adecuados:** Asegurar que los órganos de administración de justicia local cuenten con los presupuestos necesarios para operar de manera efectiva.
- **Fortalecer mecanismos alternos:** Promover y fortalecer los mecanismos alternos de solución de controversias, ofreciendo alternativas eficientes y accesibles a la justicia tradicional.
- **Colegialización obligatoria:** Establecer la colegiación obligatoria de las personas litigantes, garantizando así estándares de profesionalismo y ética en el ejercicio del derecho.
- **Reforma a la justicia local:** Integrar una reforma que atienda y resuelva problemas tanto estructurales como procesales en el ámbito de la justicia local.
- **Inversión en Infraestructura:** Realizar inversiones necesarias en infraestructura para mejorar las instalaciones y recursos de los órganos de justicia locales.
- **Capacitación y transparencia en la elección de jueces:** Fortalecer la capacitación de jueces y garantizar la transparencia en su elección a través de concursos públicos abiertos.
- **Transparencia en las sentencias:** Promover la transparencia en las sentencias emitidas por los juzgadores, lo que contribuirá a la rendición de cuentas y la confianza pública en el sistema judicial.
- **Priorizar resolución de conflictos:** Privilegiar la resolución del conflicto en lugar de los formalismos procedimentales, enfocándose en la efectividad y equidad en la justicia.

Sexta mesa de trabajo
Sede Instituto de Investigaciones Jurídicas

Efectos generales de la suspensión en control de la constitucionalidad de normas generales

Video completo de la mesa:

<https://www.youtube.com/watch?v=BB0o-LpdCzs>

PARTICIPARON:

Dr. Yuri Pavón Romero, Director del Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho; Licda. Angelica Manríquez Pérez, profesora de la Facultad de Derecho; Dr. Alberto Abad Suárez Ávila, investigador Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dr. Alberto del Castillo del Valle, profesor de la FES Aragón; Dr. Leonardo Frago Cruz, profesor de la FES Aragón; Mtro. Daniel Eduardo Prince Quezada, profesor de la FES Acatlán; Mtro. David Alejandro Parada Sánchez, profesor de la FES Acatlán; y Mtro. Carlos Pérez Vázquez, profesor de la Facultad de Derecho.

Moderadora: Dra. Angela Quiroga Quiroga, Directora General de Estudios de Legislación Universitaria.

PRINCIPALES IDEAS:

- La suspensión de normas de carácter general en la reforma actual tiene un antecedente en la modificación realizada el 11 de junio a la Ley de Amparo. En la exposición de motivos de esa reforma, se argumentó

que este cambio era necesario para garantizar la división de poderes y el respeto al presupuesto de constitucionalidad de las normas. Sin embargo, se considera que este argumento es grave, ya que no se entiende que la figura de la suspensión es una medida cautelar y no una regla, debiendo atender a la reforma constitucional de 2011 que establece el parámetro adecuado de regularidad constitucional.

- La figura de la suspensión con efectos generales tiene un componente social, ya que involucra a las comunidades y las convierte en beneficiarias del resultado de las decisiones judiciales. Con la reforma, estas comunidades pierden ese derecho, lo que propicia un entorno autoritario.
- Además, se mencionó que la reforma también modifica la posibilidad de declaratoria de inconstitucionalidad, manteniendo la necesidad de una votación calificada de ocho ministros. Sin embargo, con la nueva integración, esta votación debe provenir únicamente de nueve ministros y no de once, lo que puede limitar aún más la capacidad de revisión y control constitucional del sistema.
- En otra intervención, se argumentó que, en los sistemas constitucionales de control concentrado, prevalece la presunción de constitucionalidad de las leyes, lo que implica que no se admite la declaración general de inconstitucionalidad. Para que esto fuera posible, debería existir un control previo a la entrada en vigencia de las normas. Se discutieron diversas formas en que esta figura se norma en países como Alemania, Colombia y España, destacando la variabilidad en los enfoques.
- En el caso de México, se opera con un sistema mixto de control difuso y concentrado. Históricamente, se ha rechazado la posibilidad de otorgar la suspensión de normas con efectos generales. La Ley Reglamentaria de las fracciones 1ª y 2ª del artículo 105 de la Constitución establece explícitamente que la suspensión no podrá otorgarse cuando se refiera a normas generales. Asimismo, el artículo 64 del mismo ordenamiento señala que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma en cuestión.
- Por otro lado, el desarrollo histórico del juicio de amparo había establecido límites claros que hacían imposible la suspensión con

efectos generales. No obstante, recientemente, jueces federales han decretado suspensiones con efectos generales en casos relevantes, como la vacunación de menores de edad contra el COVID-19, la distribución de libros de texto gratuito y, especialmente, en relación con la Ley de la Industria Eléctrica.

- En el contexto del amparo contra leyes, se considera crucial excluir la posibilidad de que los jueces emitan suspensiones con efectos generales, dado que esto genera problemas severos al sistema de control de constitucionalidad. Las medidas que emiten los jueces deben estar sujetas a su jurisdicción, que en sí misma es limitada, y el análisis que realiza un juez debe centrarse en un caso específico, restringido al ámbito de la persona quejosa.
- Adicionalmente, se ha señalado que en la Segunda Sala de la Corte se han emitido resoluciones con efectos generales, como el denominado “Plan B” y la Ley de Remuneraciones, donde las suspensiones han sido decretadas por un solo ministro. Las actitudes poco responsables de algunos jueces y del ministro instructor que se han excedido en sus funciones y actuado en contra de determinaciones expresas deben ser objeto de reproche, ya que han violado normas procesales claras y el principio de presunción de constitucionalidad de las normas.
- Se resalta también la necesidad de la auto-regulación de los juzgadores para contrarrestar la voluntad mayoritaria. Lamentablemente, los controles políticos y procesales que debería tener nuestro sistema no han funcionado adecuadamente. En este contexto, la reforma constitucional se alinea con la forma en la que el actuar político ha considerado los mecanismos de control de constitucionalidad en nuestro país.
- En la actualidad, México es catalogado como un régimen híbrido en los estándares de democracia, en un contexto marcado por una violencia significativa. La iniciativa que se discute expone como razones para la reforma el fortalecimiento de la confianza en las instituciones, la lucha contra la impunidad, la disminución de la distancia entre la sociedad y las autoridades jurisdiccionales, y la confianza en la sabiduría del pueblo.
- Además, se sostiene que la emisión de la suspensión de normas

con efectos generales representa una invasión a las funciones del poder legislativo, haciendo referencia a la fórmula Otero. Desde otra perspectiva, se menciona que al interés jurídico se ha sumado el interés legítimo, lo que complica aún más el panorama.

- Otra postura, hizo hincapié en que la suspensión es definida como una medida excepcional y cautelar, y por lo tanto provisional, diseñada para paralizar los actos de la autoridad que violan derechos. Tiene una perspectiva de derechos humanos cuya vinculación a una tutela judicial efectiva se apoya en el principio pro persona, introducido en el artículo 1º de la Constitución en la reforma de 2011. Este principio proporciona un sustento a las determinaciones recientemente dictadas por la Corte en estos casos, reflejando la importancia de proteger los derechos fundamentales en medio de un sistema judicial en crisis.
- Es crucial señalar que el otorgamiento de la suspensión provisional con efectos generales requiere una motivación reforzada; no es un acto discrecional. Esta misma motivación que debe ser proporcionada por los jueces es la que ha sostenido la Corte que debe dar el Poder Legislativo al emitir una norma que limita derechos humanos.
- Se debe analizar que acercar la justicia al pueblo está alineado con la idea de que la suspensión de una norma con efectos generales actúa como una medida excepcional y cautelar, diseñada para proteger a toda la ciudadanía, en especial a aquellos que no tienen la posibilidad de tramitar un juicio de Amparo.
- Sin controles constitucionales, no hay verdadera protección de los derechos humanos; eso es lo que realmente está en juego en este contexto. La garantía de una suspensión motivada y su correcta aplicación son fundamentales para salvaguardar los derechos de los ciudadanos y asegurar que el sistema de justicia actúe en beneficio de toda la población.
- En la mesa se propuso la incorporación de la figura del jurado popular, que estuvo vigente en México desde el gobierno del presidente Juárez hasta 1929, como una medida para democratizar realmente la justicia en el contexto de la posible suspensión de normas con efectos generales.

- Por otro lado, se criticó la falta de congruencia en las decisiones judiciales, donde en algunos casos se adoptan posturas muy garantistas, mientras que en otros no se respeta el uso de la figura de la suspensión con efectos generales, especialmente sin un fundamento legal claro y en disposición contraria expresa. Esta situación resalta un sentimiento de desconexión entre el sistema judicial y la ciudadanía, sugiriendo que “hay mucha ley y poco pueblo”, lo que pone en evidencia la necesidad de reconsiderar la relación entre el derecho y la democracia participativa en el ámbito de la justicia.
- En la mesa se propuso aclarar lo que se debe entender por "efectos generales" en la suspensión. En el contexto de los procesos constitucionales que tienen como objetivo controvertir la constitucionalidad de normas generales, los "efectos generales" se refieren a las decisiones en las que las normas no solo se declaran contrarias a la Constitución, sino que también pierden su validez, lo que significa que tienen efectos erga omnes. Esto implica una relación directa entre los efectos de la suspensión y las sentencias que otorgan la protección constitucional, sugiriendo que debe existir una conexión necesaria entre la medida cautelar adoptada y la eventual protección constitucional.
- En México, se percibe con mucho rigor la relatividad de las sentencias de Amparo, una opinión que se considera errónea y limitada, derivada del Acta de reformas de 1847. En esta acta se subrayó que a través del Amparo no debería hacerse una declaración general sobre la inconstitucionalidad de las normas, no porque no fuera posible, sino porque dicha declaración estaba reservada para el control político de constitucionalidad propuesto por Mariano Otero. Esto conducía a la existencia de un sistema dual de control de constitucionalidad: uno político y otro jurisdiccional a través del Amparo.
- Esta interpretación, que limita la capacidad del órgano jurisdiccional para emitir suspensiones con efectos generales, se trasladó a la Constitución de 1857 y, a su vez, a la Constitución de 1917, así como a las leyes reglamentarias del Amparo.
- Lo anterior llevó a situaciones en las que, aun acreditando violaciones a derechos humanos, como en el caso de omisiones legislativas, se negaba el Amparo al considerar que la protección constitucional

violaba el principio de relatividad. Sin embargo, la introducción del concepto de interés legítimo en la reforma constitucional de 2011 ha sido un avance afortunado, ya que ha permitido reinterpretar la relatividad de las sentencias, especialmente en la defensa de derechos humanos de índole colectiva o cuando son varias personas quejas.

- Esto indica que una decisión jurisdiccional que concede el Amparo puede tener implicaciones que van más allá de lo estrictamente individual. La jurisprudencia ha confirmado esta posibilidad, aunque esto no significa que estas decisiones tengan efectos generales. Sin embargo, sí implica que la protección estrictamente personal brindada por una sentencia de Amparo puede ser modulada cuando se actúa con interés legítimo o colectivo.
- Adicionalmente, se reconoce que los efectos también pueden extenderse en situaciones donde no se actúe con ningún tipo de legitimación, permitiendo la extensión ultra partes de la cosa juzgada en acciones de defensa de intereses colectivos y difusos. Esta capacidad de modular la extensión del Amparo representa una evolución en la aplicación de la justicia, alineándose mejor con las necesidades y realidades sociales contemporáneas.
- En este contexto, se argumentó que la iniciativa presenta un déficit técnico derivado de una comprensión errónea sobre los efectos de la sentencia de Amparo y la llamada fórmula Otero en relación con los efectos generales. Preocupa que la iniciativa mencione esta fórmula, ya que dejó de estar prevista en la Constitución desde la reforma de 2011.
- Desde otro punto de vista, se señaló que el verdadero problema radica en el diseño vigente del juicio de Amparo, ya que este procedimiento es técnico, complejo y costoso, lo que lo aleja de la población. Se subrayó la necesidad de abordar esta problemática y de respetar el principio de progresividad en el acceso a la justicia.
- Asimismo, se argumentó que la reforma propuesta contribuye a la seguridad jurídica al aclarar que la ley o el orden jurídico previamente no especificaba si el juez podía o no interponer suspensiones sobre normas generales. Con la reforma, esta posibilidad queda prohibida de manera categórica, lo que otorga una mayor seguridad jurídica.

Sin embargo, esta prohibición puede ir en detrimento de la capacidad analítica del juez y del estado de supremacía de los derechos humanos.

- En consecuencia, si la iniciativa permanece tal como está, podría fomentar un sistema que, de alguna manera, propicia el autoritarismo en favor de intereses particulares, lo que representa una preocupación significativa para el Estado de Derecho. La suspensión de normas generales puede generar incertidumbre temporal respecto a su aplicación; sin embargo, también asegura que no se implementen disposiciones que podrían ser declaradas inconstitucionales en el futuro. Este mecanismo puede, a largo plazo, reforzar la seguridad jurídica al evitar la aplicación de normas que sean consideradas ilegítimas o injustas por la sociedad.
- Además, el impacto socioeconómico de la suspensión de normas generales, especialmente aquellas que regulan aspectos económicos o administrativos, puede ser significativo. Estas suspensiones pueden generar incertidumbre entre los actores económicos, afectando la estabilidad económica del país y, en particular, del mercado. El temor a la inestabilidad jurídica puede llevar a los inversionistas y empresarios a adoptar posturas conservadoras, lo que podría limitar el crecimiento económico y la confianza en el sistema judicial.

PROPUESTAS:

- Regular la suspensión: Se sugiere que la suspensión de normas con efectos generales sea emitida únicamente por la Suprema Corte en pleno, requeridos por una mayoría calificada. Esta regulación debe cumplir con criterios de necesidad, excepcionalidad, urgencia y la debida ponderación, asegurando así que las decisiones sean tomadas con el más alto estándar de consideración y responsabilidad.
- Instituir un jurado popular: Se propuso la creación de un jurado popular que participe en el procedimiento de la suspensión y tenga la responsabilidad de determinar, con base en los criterios establecidos, si se otorga o no la suspensión en estos términos. Esta inclusión podría fortalecer la legitimidad y representatividad del proceso judicial al asegurar una voz más cercana a las preocupaciones de la ciudadanía.

Séptima mesa de trabajo
Sede Instituto de Investigaciones Jurídicas

Justicia expedita

Video completo de la mesa :

<https://www.youtube.com/watch?v=l54HaSFwqQE>

PARTICIPANTES:

Dra. Perla Gómez Gallardo, profesora de la Facultad de Derecho; Dra. María Macarita Elizondo Gasperín, profesora de la Facultad de Derecho; Dr. José de Jesús Orozco Henríquez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dra. Francisca Pou Jiménez, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dr. Doctor Francisco Javier Burgoa Perea, profesor de la FES Aragón; Dra. Maricela Villegas Pacheco, profesora de la FES Aragón; Mtra. Sonia Maricela Santillán Montoya, profesora de la FES Acatlán; Mtro. Marco Antonio Escobar Cuapio, profesor de la FES Acatlán; y Mtro. Jacobo Dayan Director del Centro Cultural Tlatelolco.

Moderador: Dr. Alfredo Sánchez Castañeda, profesor de la Facultad de Derecho.

PRINCIPALES IDEAS:

- La mesa inició aclarando el término "justicia expedita", enfatizando que, en realidad, como concepto no existe. Se explicó que lo que realmente debe ser expedito es el proceso que lleva a cabo el tribunal; "expedito" significa sin obstáculos, lo que implica que el acceso a la

justicia debe ser sencillo y sin complicaciones. Por otro lado, "pronta" se refiere a los tiempos de tramitación de los casos.

- Se coincidió en la necesidad de una reforma que haga efectivo el derecho humano de acceso a la justicia y a las garantías judiciales en el contexto de una justicia expedita. Sin embargo, se argumentó que esta reforma debe incorporar los estándares interamericanos, asegurando así que se alineen con las mejores prácticas en la materia.
- Además, se mencionó que la sobrecarga de expedientes que enfrentan jueces y magistrados no se resolverá simplemente creando más órganos judiciales, estableciendo plazos para resolver, o imponiendo sanciones. En cambio, se sugirió la búsqueda de medios alternativos de solución de controversias como una estrategia más efectiva. Esto se fundamenta en que la tutela judicial efectiva implica la obligación del Estado de garantizar la resolución de controversias, más allá de las funciones de la judicatura.
- Se indicó que la iniciativa de reforma contiene muy poco en términos de garantía de justicia pronta y expedita, ya que solo se limita a una pequeña adición a los artículos 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que contrasta con lo mencionado en la exposición de motivos.
- Las modificaciones al artículo 17 de la Constitución establecen que, en materia tributaria, la ley establecerá los plazos en los cuales los jueces deben decidir en menos de seis meses. Por otro lado, en el artículo 20 se añade que, en materia penal, si no se cumplen los plazos para la resolución de casos, se debe dar vista al tribunal de disciplina y justificar la razón de la demora. Sin embargo, esto es considerado una falacia, ya que no contribuye efectivamente a la gestión de una justicia expedita.
- Se argumentó que el plazo establecido de seis meses no tiene fundamento sólido, y aunque podría parecer positivo su establecimiento en materia tributaria, es injustificable que solo se atiende a esta área sin una voluntad real de garantizar una justicia pronta y expedita en todos los tipos de asuntos, en concordancia con lo señalado por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Por lo tanto, la reforma debería precisar que los órganos jurisdiccionales deben dictar sentencia dentro de un plazo razonable en todos los tipos de asuntos, en armonía con el artículo 1º constitucional. Además, debería dejarse a las leyes secundarias la facultad de reglamentar los plazos, adaptándolos de acuerdo con la materia y las especificidades de los procedimientos correspondientes.
- La reforma también debe contemplar la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano, que han establecido cuatro criterios para determinar lo que se considera un plazo razonable en el fallo de un asunto: la complejidad del caso, la conducta de las autoridades judiciales, la actividad procesal del interesado, y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación de la persona involucrada.
- Adicionalmente, la Corte Interamericana ha emitido otros cinco criterios relevantes: la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales, la cantidad de víctimas, el tiempo transcurrido desde la violación, las características del recurso en la legislación interna y el contexto en el que ocurrieron los hechos. Estos criterios son esenciales para garantizar que la justicia no solo sea rápida, sino también justa y equitativa.
- Se destacó que la carga jurisdiccional no debe considerarse un criterio eximente de responsabilidad para el Estado. Sin embargo, en el contexto de una posible responsabilidad individual de la persona juzgadora, sí es pertinente que se valore la carga de trabajo y los recursos disponibles, ya que estos factores escapan a su órbita de competencia.
- Además, se señaló la importancia de desformalizar los procedimientos judiciales, otorgando a las personas juzgadoras mayores facultades de dirección del mismo, con el objetivo de evitar dilaciones innecesarias que puedan entorpecer el acceso a la justicia.
- Se argumentó que la iniciativa de reforma presenta muy poco en términos de garantizar una justicia pronta y expedita. Este asunto tiene un espacio marginal en el contexto de la reforma, limitándose a una pequeña adición al artículo 17 y otra al artículo 20, antes referidos, lo que contradice lo sustentado en la exposición de motivos.

Por otro lado, los artículos que se reforman (94, 110, 111, 116 y 122) no están relacionados con la agenda de una justicia pronta y expedita, lo que refuerza la percepción de que la reforma no aborda de manera efectiva las necesidades del sistema judicial. En relación con el artículo 17, se introduce la obligación de que los jueces se pronuncien sobre las cuantías en materia tributaria en un plazo de seis meses, y en caso de no cumplir, deberán justificar su demora ante el Tribunal de Disciplina Judicial. El artículo 20 aborda cuestiones similares en el ámbito penal. Sin embargo, se han identificado tres problemas fundamentales en esta reforma. En primer lugar, no resuelve los desafíos existentes en cuanto al acceso efectivo a la justicia, ya que introduce distinciones basadas en la materia y el monto económico que son cuestionables desde la perspectiva del acceso y de la igualdad. Además, omite temas esenciales que deberían estar en la agenda de acceso a la justicia, que son urgentes y necesitan atención, y no se establece un diálogo con reformas previas importantes que el propio poder legislativo ha aprobado para agilizar el sistema judicial, como la oralidad y la promoción de medios alternativos de resolución de conflictos. En segundo lugar, se anticipa que esta reforma impactará negativamente en la prontitud de la justicia, resultando en un proceso más lento y menos expedito. Finalmente, se considera que esta es una reforma abusiva que erosiona la Constitución, dado que sus consecuencias adversas se sumarán a los efectos negativos de otras reformas propuestas.

- Se ha señalado que la reforma al poder judicial se presenta desde una perspectiva política, ya que ninguno de los elementos de la iniciativa contribuye a la efectiva impartición de justicia. El conjunto de reformas propuestas constituye, en efecto, un rediseño del Estado mexicano, que puede perseguir diversos objetivos, pero no incluye la justicia, la seguridad ni la democracia entre sus finalidades.
- Es fundamental analizar la reforma en un contexto amplio, considerando todas las modificaciones recientes, tales como la reforma de la Guardia Nacional, la eliminación de órganos autónomos, la supresión de los diputados y senadores de representación plurinominal, así como la Ley de Amparo, la Ley de Amnistía y la prisión preventiva oficiosa. Además, se ha argumentado que esta reforma en materia judicial persigue objetivos políticos más que

de justicia, continuando con una tendencia que se ha mantenido durante los últimos años.

- Esto refleja una falta de enfoque en el Estado de Derecho y una prevalencia de la lógica política, evidenciada por la omisión de un debate serio sobre la actuación de las policías, los peritos, las fiscalías y otros actores clave que deberían participar en la reestructuración de la justicia en México.
- Se ha señalado que las víctimas de la violencia no están contempladas de ninguna manera en la propuesta de reforma. Si bien la reforma al poder judicial es necesaria, también es imperativo reformar las policías, las fiscalías, los peritos y otros actores relevantes. Este proceso podría llevar décadas, incluso si se inicia de inmediato, y dicha demora pone en riesgo la existencia del Estado Mexicano.
- Es crucial cuestionarnos si el Estado Mexicano, desde una perspectiva conceptual, puede darse el lujo de esperar décadas o lustros para abordar la impunidad, que actualmente alcanza niveles alarmantes del 96% al 98%, sin que esto comprometa la propia existencia del Estado. En la actualidad, el Estado Mexicano ha perdido su condición de autoridad en gran parte del territorio nacional, y la violencia que se vive en México representa una amenaza tanto para la ciudadanía como para la integridad del propio Estado.
- Es urgente retomar las medidas que han sido implementadas en otros países en momentos extraordinarios, especialmente en relación con la violencia y el elevado nivel de impunidad. Se propone la instauración de mecanismos extraordinarios de verdad y justicia que operen de manera paralela al sistema judicial convencional, con el objetivo de garantizar un mínimo de justicia que abarque al mayor número posible de víctimas. Esto facilitaría el desmantelamiento de las redes de criminalidad organizada, permitiendo así una gobernabilidad efectiva del Estado.
- La idea es aliviar el sistema judicial ordinario de casos complejos y urgentes, al mismo tiempo que se abordarán fenómenos de violencia, corrupción y vínculos político-criminales mediante un análisis que contemple las redes en su conjunto, más que casos aislados.

- Se sostiene que no se teme a una reforma radical; sin embargo, debe llevarse a cabo de una manera que realmente aporte soluciones a un país que las necesita con urgencia.
- Se manifestó que, ante la falta de justicia en el país, es fundamental mantener abierta la puerta a la intervención internacional. Para ello, se propone la eliminación del párrafo del artículo 21 de la Constitución que otorga al Ejecutivo la facultad de reconocer la competencia de la Corte Penal Internacional, previa aprobación del Senado, ya que esta disposición está sujeta a la voluntad del Ejecutivo y contradice el compromiso asumido al firmar el Estatuto de Roma. Es necesario que se reconozca de manera clara y sin condiciones la competencia de la Corte Penal Internacional para garantizar un acceso efectivo a la justicia.

Ceremonia de clausura

Sede Instituto de Investigaciones Jurídicas

Video completo de la ceremonia de clausura:

<https://www.youtube.com/watch?v=QInxghYILK8&list=PLjhFyUEhszNb152goMTcbbTcAhzG3Lpqp&index=3>

PARTICIPANTES:

Dra. Sonia Venegas Álvarez, Directora de la Facultad de Derecho; Dra. Nora Goris Mayans, Directora de la FES Acatlán; Mtro. Fernando Macedo Chayoga, Director de la FES Aragón; Dra. Mónica González Contró, Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas; y Mtro. Hugo Concha Cantú, Abogado General de la UNAM, Coordinador de los Foros.

PRINCIPALES IDEAS:

- La Universidad ha estado activa en el debate sobre la Reforma del Poder Judicial, reconociendo que el marco jurídico en México debe seguir evolucionando en beneficio de la sociedad. En el Congreso Federal, algunas voces han manifestado su intención de aprobar la iniciativa constitucional tal como fue presentada. Sin embargo, se ha enfatizado la necesidad de llevar a cabo una discusión amplia en el Poder Legislativo, que incluya la participación de expertos en la materia, con el fin de que los legisladores construyan un marco legal que responda a los desafíos actuales del país.
- Los foros organizados por la Universidad han proporcionado un espacio para recoger diversas experiencias y puntos de vista en un ambiente de pluralidad y libertad.

- Las principales ideas expuestas en estos días giran en torno a la necesidad de una amplia y profunda reforma sobre justicia, pero también es central dejar en claro la necesidad de que esta reforma es una oportunidad para salvaguardar:
 - Una protección eficaz de los derechos humanos y de las víctimas que sufren de las vulneraciones de los mismos.
 - Un mayor acceso a la justicia.
 - Una más amplia y mejor tutela judicial.
 - Un conjunto de instituciones judiciales más eficientes en sus procedimientos y plazos y más eficaces en sus impactos.
 - Que sean organismos que rindan cuentas de sus sanciones y no caer en abusos.
 - Y sobre todo, que las modificaciones de una reforma que modifican los mecanismos de nombramientos, de organización y de funcionamiento del poder judicial federal, implique una preservación y fortalecimiento de la independencia judicial.
- Es necesario puntualizar las preocupaciones de la la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite en relación con la elección de jueces federales, Ministros, los Magistrados electorales; la propuesta de la duración de los cargos judiciales; la renovación anticipada de los jueces, magistrados y Ministros; la propuesta de los órganos que substituyen al Consejo de la Judicatura Federal; y la remuneración de judicial y el presupuesto a ejercer.
- En estos Foros se destacó la pluralidad del análisis y la diversidad de puntos de vista expresados, lo que permitió un debate académico enriquecedor, en donde participaron expertos de diferentes disciplinas y representantes de diversos sectores, quienes aportaron perspectivas variadas sobre la Reforma del Poder Judicial. Se hizo un llamado al Congreso de la Unión para que reflexione sobre las modificaciones necesarias en la propuesta de reforma y la gran

importancia de incorporar nuevos enfoques y salvaguardar derechos a través de la misma.

- Es evidente la necesidad de organizar nuevos foros para continuar el diálogo sobre el sistema de justicia en un marco que fortalezca los principios democráticos.

