

Los órganos de administración y disciplina en la reforma judicial mexicana de 2024. Riesgos y desafíos

The administration and disciplinary bodies in the 2024 Mexican judicial reform. Risks and challenges

Carlos Martín Gómez Marinero

 <https://orcid.org/0000-0002-8433-8871>

Colegio de Veracruz, México
Correo electrónico: carlosgomezmarinero@gmail.com

Recepción: 8 de abril 2024
Aceptación: 10 de mayo de 2025
Publicación: 30 de mayo de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2025.53.19835>

Resumen: La reforma judicial de 15 de septiembre de 2024 representa un rompimiento con el modelo de organización y administración judicial de doscientos años de historia constitucional mexicana, fundamentalmente por el establecimiento de un inédito proceso electoral para elegir a juzgadores de los treinta y tres poderes judiciales del Estado mexicano. No obstante, el cambio constitucional también se ocupó de otras cuestiones de importancia, como la eliminación del Consejo de la Judicatura Federal y, en su lugar, la implementación de un Tribunal de Disciplina Judicial y de un Órgano de Administración Judicial. En este contexto, en el presente trabajo se analizan los órganos de administración y disciplina, previstos en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su integración, funcionamiento y atribuciones, donde se destacan algunos de los inconvenientes de su diseño institucional.

Palabras clave: reforma judicial; administración de justicia; tribunal de disciplina judicial; órgano de administración judicial; rendición de cuentas judicial.

Abstract: The 2024 judicial reform represents a break with the model of organization and administration of two hundred years of Mexican constitutional history, fundamentally due to the establishment of an unprecedented electoral process to elect judges of the thirty-three judicial branches of the Mexican State. However, the constitutional change also addressed other important issues such as the elimination of the Federal Judiciary Council, and, in its place, the implementation of a Judicial Administration Body and a Court of Judicial Discipline. In this context, this paper analyzes the administrative and disciplinary bodies provided for in article 100 of Political Constitution of the United Mexican States are analyzed based on their integration, operation and powers highlighting some of the drawbacks of its institutional design stand out.

Keywords: judicial reform; administration of justice; court of judicial discipline; judicial administration body; judicial accountability.

Sumario: I. *Introducción*. II. *La administración de justicia y la iniciativa de reforma judicial de 2024*. III. *El Tribunal de Disciplina Judicial*. IV. *El Órgano de Administración Judicial*. V. *Conclusión*. VI. *Referencias*.

I. Introducción

La reforma judicial, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2024, representa no sólo un rompimiento con el modelo de organización y administración de justicia,¹ establecido hace treinta años —con la reforma judicial de 1994—, sino con doscientos años de historia constitucional, fundamentalmente por la previsión de un inédito proceso electoral para elegir a personas juzgadoras de los treinta y tres poderes judiciales del Estado mexicano. Si bien el debate en torno a la reforma se ha centralizado en el proceso para la elección de personas juzgadoras, principalmente por las interrogantes relacionadas con su operatividad —límites presupuestales y discrecionalidad de los Comités de Evaluación— y con los riesgos para el sistema de justicia —capacitación técnica y operatividad interna—, el cambio constitucional también se ocupó de otras cuestiones,² como la eliminación del Consejo de la Judicatura Federal para, en su lugar, implementar un Tribunal de Disciplina Judicial y un Órgano de Administración Judicial.

¹ El término administración de justicia, aunque se emplea como sinónimo de función jurisdiccional, en sentido estricto se identifica con la administración de la función jurisdiccional, es decir, con el gobierno y administración de la judicatura (Fix y Cossio, 1996, p. 16).

² Se modificó la integración y organización de la Suprema Corte de Justicia; se sustrajeron, de la carrera judicial federal, los cargos de titular de juzgado de distrito y tribunal de circuito; se estableció un proceso electoral para la elección de las personas integrantes de la Suprema Corte, tribunales de circuito, juzgados de distrito, magistraturas electorales y Tribunal de Disciplina Judicial; se suprimió el Consejo de la Judicatura Federal, y en su lugar, establecieron un Órgano de Administración Judicial y un Tribunal de Disciplina Judicial. Asimismo, delimitó los alcances de la medida cautelar y sentencia de amparo contra normas generales; se ajustaron los votos requeridos para la declaración de invalidez de normas en controversias y acciones de inconstitucionalidad, entre otros rubros. En relación con el orden jurídico local, la reforma estableció que las constituciones y leyes de las entidades federativas deberán regular las condiciones para la elección popular de jueces, juezas, magistrados y magistradas, así como la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y Órgano de Administración Judicial.

El establecimiento de los órganos de administración y disciplina judicial tuvo como propósito desligar, entre otras, la función jurisdiccional de las tareas relacionadas con el nombramiento y formación de personas juzgadoras, así como las funciones sancionadoras y de disciplina; pues, de acuerdo con la iniciativa, los órganos a cargo de esas funciones no contarían con las “herramientas, aptitudes e independencia necesarias” (Gaceta, 2024a, p. 2) para cumplir con dichas responsabilidades.

En este contexto, en el presente trabajo se analizan los órganos de administración y disciplina previstos en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso del Tribunal de Disciplina se plantea que su integración, funcionamiento, así como el carácter definitivo e inatacable de sus decisiones presentan problemas de diseño institucional y de inconventionalidad. En sentido similar, el Órgano de Administración Judicial mantiene reminiscencias del Consejo de la Judicatura Federal con similares cuestionamientos en torno a su integración y atribuciones, aunado al posible traslape entre las funciones de los nuevos órganos de administración y disciplina.

La cuestión central del presente estudio se enfoca en valorar la trayectoria del diseño institucional de la administración y disciplina judicial en México a partir del establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal y, desde esta perspectiva, se analizan las disposiciones normativas que implementan y regulan el Tribunal de Disciplina y el Órgano de Administración Judicial. Por ello, a continuación, se abordan las limitaciones de la administración de justicia previo a la iniciativa de reforma constitucional de 2024, para identificar una relación dialéctica entre el Consejo de la Judicatura Federal y los órganos de administración y disciplina judicial, fundamentalmente a partir de su integración, atribuciones y alcance de sus determinaciones.

II. La administración de justicia y la iniciativa de reforma judicial de 2024

1. *El autogobierno judicial y las limitaciones del Consejo de la Judicatura*

La visión del Poder Judicial, particularmente desde la perspectiva de su independencia, ha sido correlativa al modelo de administración y gobierno judicial. En un paradigma en el que el Poder Judicial es casi nulo (Montes-

quieu, 1995, p. 149), la propia administración está a cargo de la vigilancia y gobierno de la función judicial; en cambio, en una concepción de división de poderes prevalecerían las características del autogobierno judicial o del gobierno a cargo de los consejos de la magistratura o judicatura (Gómez, 2011, p. 191). Durante parte importante de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —de 1917 a 1994—, el artículo 97 estableció que la Suprema Corte nombraría a magistrados de circuito y jueces de distrito; igualmente, ésta tenía a su cargo los cambios de adscripción de jueces y magistrados,³ y además, atribuía a los ministros de la Corte, vigilar la conducta de las personas juzgadoras federales, así como recibir las quejas en contra de éstas.⁴

En el autogobierno judicial mexicano, el nombramiento y adscripción de jueces y magistrados a cargo de la Suprema Corte de Justicia no se basó en un modelo de carrera judicial similar a los últimos treinta años. Cossío (1996, p. 52) explica que en aquel periodo —aun con normas jurídicas de contenido semejante— se identificarían un modelo tutorial y otro corporativo. En el primero —1917 a 1982— un factor importante fue el escaso crecimiento del Poder Judicial que permitía sostener un escalafón informal, en el que los secretarios de estudio y cuenta de la Corte eran nombrados jueces de distrito y éstos, a su vez, magistrados de circuito. De modo que “conocimientos y experiencias eran adquiridos por los secretarios a través del trato cotidiano y directo con el respectivo ministro, y que ambos eran reproducidos durante el desempeño en las funciones judiciales” (Cossío, 1996, p. 60). No obstante, a dicha ventaja tendría que restársele el atavismo de la labor jurisdiccional.⁵

³ Mediante la reforma de 1928 se suprimió, del texto de la Constitución, la garantía de estabilidad y duración en el cargo de jueces y magistrados, y se concedió al Presidente de la República la facultad de pedir al Congreso la destitución, por mala conducta, de ministros, magistrados y jueces. En 1951, se estableció que los magistrados y jueces federales serían nombrados por la Suprema Corte y durarían cuatro años en el cargo, y si fueran reelectos o promovidos a un cargo superior, sólo podrían ser privados del cargo en términos del artículo 111 constitucional, o previo juicio de responsabilidad. La reforma constitucional de 1987 precisó que jueces y magistrados durarían seis años en el cargo, preservándose los supuestos de inamovilidad y remoción (Cossío, 1996, p. 47-51).

⁴ Así, el Pleno de la Suprema Corte tuvo a su cargo atribuciones no jurisdiccionales en relación con el gobierno y administración judicial (Cossío, 1992, p. 105).

⁵ Por ejemplo, la interpretación funcional —no constitucional— posibilitó recibir la influencia de las concepciones sociales y políticas predominantes que en nuestro país no había

En el segundo modelo, el crecimiento del Poder Judicial originó que el nombramiento de juzgadores fuera cada vez más frecuente, lo que hizo insuficiente el modelo mentor y generó grupos al interior de la Corte, ante la necesidad de lograr el compromiso de votación entre sus integrantes. Así, después de haber sido cuestionada sólo por sus fallos, la Suprema Corte fue puesta en duda progresivamente por distintos actores,⁶ de manera que, lo que evidenció ese periodo —1983 a 1994—, fue que el crecimiento de la judicatura federal debía acompañarse del fortalecimiento de la independencia judicial y de establecer una auténtica carrera en este Poder.⁷

La reforma judicial mexicana, de 31 de diciembre de 1994, procuró hacer, de la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Constitucional, lo que también conllevó a la depuración de sus atribuciones no sólo en materia de control de legalidad, sino las de gobierno y administración judicial, lo que dio lugar a la creación del Consejo de la Judicatura Federal en el orden constitucional mexicano.⁸ A partir de dicha reforma, los artículos 94 y 97 de la Constitución federal establecieron que el Consejo “ejercía” el Poder Judicial de la Federación, y que los magistrados de circuito y jueces de distrito serían nombrados por el Consejo para un periodo de seis años; pero si fueren ratificados o promovidos a otro cargo superior, sólo podrían ser privados de sus puestos conforme a los procedimientos establecidos en la ley. El artículo 97 constitucional continuó estableciendo que los magistrados de circuito y jueces de distrito nombrarían y removerían a sus respectivos secretarios y empleados, con la única precisión que tendría que ser “conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial”.

“sido otra sino la del Ejecutivo, quien en su tiempo encarnó siempre el sentido auténtico del proyecto revolucionario” (Fix Fierro, 2000, p. 178).

⁶ Cossío (1996, p. 71) refiere el incremento de quejas en contra de jueces y magistrados por parte de particulares y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁷ En sentido similar, Carpizo (1995, p. 819) señala que el sistema de designación de juzgadores federales se prestó a situaciones inconvenientes “construyéndose un «régimen de clientelismo», ya que un ministro hacía la proposición para la designación de un juez o magistrado «por turno» y su propuesta era automáticamente aceptada por los demás ministros para que cuando a otro le tocara «el turno» tampoco se le fuera a realizar ninguna objeción. Así, el ministro tenía su «clientela» a la que cuidaba y protegía para lograr buenas adscripciones y promociones, y si el magistrado o juez cliente cometía alguna infracción leve, regular, grave o muy grave, lo protegía”.

⁸ En relación con el contexto e iniciativa de la reforma, véase Rivas (2011, p. 79 y 81). De igual manera, para un panorama general, véase Fix Zamudio y Fix Fierro (1996).

El artículo 100 de la Constitución estableció que la administración, vigilancia y disciplina⁹ del Poder Judicial federal, con excepción de la Suprema Corte, estaría a cargo del Consejo, compuesto por siete integrantes¹⁰ con facultades para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, y cuyas decisiones serían definitivas e inatacables, con excepción de la designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados, las que podrían ser revisadas por la Suprema Corte “únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva”. A su vez, el Consejo de la Judicatura Federal presentó cuestionamientos sobre su integración,¹¹ funciones y relación con la Suprema Corte de Justicia. En este sentido, la presidencia de la Corte —apenas cuatro años después de la instalación del Consejo— presentó un anteproyecto de reformas, cuya exposición de motivos planteaba determinar con mayor precisión la naturaleza jurídica, extensión y facultades del Consejo de la Judicatura, en tanto “se han venido extendiendo o ensanchando conforme al criterio de la oportunidad” (Melgar, 2000, p. 235).

Esta iniciativa daría lugar a la reforma constitucional de 11 de junio de 1999, con la que se subordinaría el Consejo de la Judicatura y significaría una aproximación al modelo anterior a la reforma judicial de 1994 (Carpizo, 2000, p. 214; Melgar, 2004, p. 240; Rivas, 2011, p. 105), pues se ratificó la existencia del recurso ante el Pleno de la Suprema Corte para revisar las resoluciones del Consejo en lo relativo a designación, adscripción, ratificación y disciplina de magistrados y jueces; los acuerdos generales del Consejo podrían ser revisados y revocados por el Pleno de la Corte y éste podría solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales, los cuales después

⁹ Después de un tiempo en funciones —entre 1995 y 1997— el Consejo había “declarado fundadas 107 quejas e impuso 148 sanciones (las cifras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los años 1987-1994, arroja 48 quejas fundadas). Se impusieron 88 apercibimientos, 24 amonestaciones, 17 suspensiones, 12 destituciones incluyéndose la de dos jueces y siete inhabilitaciones” (Méndez, 1998, p. 367).

¹⁰ Dos designados por el Ejecutivo, uno por el Senado y los restantes provenientes del Poder Judicial, entre ellos, la presidencia de la Corte, quien también lo sería del Consejo.

¹¹ En relación con los problemas de la integración del Consejo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 26 de mayo de 1995 estableció, como requisitos adicionales a los previstos en la reforma constitucional, respecto a los consejeros provenientes del Poder Judicial Federal, no haber sido sancionado por falta administrativa y ser ratificado en el cargo, motivo por el cual, el Consejo, tuvo una nueva composición a partir de junio de 1995. Véase Melgar (2000, p. 94).

podría modificar;¹² aunado a que los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación serían nombrados por el Pleno de la Corte.

Así, la facultad que se dio a la Suprema Corte para revisar los actos del Consejo de la Judicatura suscitaría “un enfrentamiento entre el pleno de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, al principio en forma débil, cubriéndose las formas y tratando de que no trascendiera al dominio público. El pleno luchaba por no perder realmente esas facultades y el Consejo peleaba, a su vez, por su independencia” (Carpizo, 2000, p. 213).

Desde una perspectiva amplia, el Consejo de la Judicatura también acusó problemas y cuestionamientos aplicables a este modelo particular de gobierno judicial. Por ejemplo, se ha señalado que los Consejos no habían podido profesionalizar —y por ende, hacer más eficiente— la administración de justicia, en parte por su integración mayoritaria de abogados —juristas sin formación en gestión y administración pública o judicial—; por la ineficiencia en la toma de decisiones y por las costosas estructuras burocráticas (Hammergren, 2002, p. 30). Problemas que han dado lugar a un fenómeno de inverso, producto del cual, en la región latinoamericana, se comenzó a revertir el proceso que dio lugar a estas instituciones (Vargas, 2007, p. 284), entre otras razones porque

Los consejos también han contado con las resistencias especialmente de las cortes supremas, generalmente celosas por la pérdida del poder de manejo de recursos económicos y de personal. Los jueces y funcionarios se han resistido a la actividad de los consejos especialmente por sus labores de control disciplinario y de desempeño que se antojan incómodas cuando tradicionalmente no existían, estaban sujetas a los juegos de lealtad a los superiores o a redes estructuradas según las procedencias regionales o la escuela de derecho donde se educaron los jueces. (Burgos, 2003, p. 27)

¹² En relación con ello, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ACNUDH), en su diagnóstico de 2003, señaló: “...las facultades que en la reforma de 1999 se le confirieron al Pleno de la Corte para revocar, con una mayoría calificada de sus miembros, los acuerdos emitidos por el Consejo, a la forma en que está integrado éste (tres de sus siete miembros y su presidente provienen del poder Judicial), y a la ausencia de consejeros provenientes de sectores no públicos como la academia, elimina la autonomía del Consejo y lo convierten en un órgano subordinado que debilita su función de control” (2003, p. 12).

El mismo fenómeno de crecimiento del presupuesto del Poder Judicial, de los años 80 y 90, se presentó en los años posteriores hasta 2018 (Muñoz, 2024, p. 96), y se conjugó con el nombramiento del personal de juzgados de distrito y tribunales de circuito a cargo de los titulares de dichos órganos sin reglas claras del Consejo, como el examen de habilitación previa a cualquier designación o la verificación de no existencia de conflictos de interés; generó potenciales conflictos de redes clientelares que minarían la legitimidad del Poder Judicial y propiciaría conductas de corrupción (Borrego, 2018, p. 164). Es decir, la tendencia a adoptar criterios objetivos para el nombramiento de jueces y magistrados federales a cargo del Consejo de la Judicatura Federal no se replicaron para regular el ingreso al Poder Judicial de la Federación,¹³ lo que acentuaría un inadecuado diseño institucional y limitaría la labor del órgano de gobierno y administración judicial.

Así, en lugar de transitar a ser un órgano constitucional autónomo (Gómez, 2011, p. 200), con integración interdisciplinaria —incluso con una integración plural, como la referida por Carpizo (1995, p. 822); aunque, por otro lado, no tendría que concebirse como un órgano representativo—; o enfocado en temas de eficiencia y eficacia de la justicia, formación de recursos humanos y disciplina judicial —es decir, plantear un servicio profesional de carrera o modelos de administración pública (Yein, 2011, p. 110)—, el Consejo terminó subordinado a la Suprema Corte y estuvo imposibilitado para regular, de manera precisa, el ingreso al Poder Judicial Federal, por lo que cada vez fue más cuestionado el problema de nepotismo, las redes clientelares y el carácter endogámico de la judicatura federal.

2. Contexto de la iniciativa de reforma judicial de 2024

Si bien el Proyecto de Nación (2018, p. 71) presentado por el presidente nacional del partido político MORENA planteó la eliminación del Consejo de la Judicatura Federal y retornar al autogobierno judicial mediante la atribución de sus funciones a una nueva Sala de la Suprema Corte, la iniciativa de reforma de 12 de febrero de 2020, presentada por el Presidente de la

¹³ Por ejemplo, entre 2015 y 2016, de un total de 27034 servidores 3942 tienen al menos un familiar (el 15%) y de un total de 1,031 titulares 525 tienen al menos un familiar (51%); en Tlaxcala, Nuevo y Jalisco, entre el 60% y el 80% de los titulares tenían al menos un familiar laborando en el Circuito. Asimismo, se identifica un patrón institucional en el que los familiares de jueces y magistrados tienen puestos de carrera o de base, de función jurisdiccional, y de baja o muy baja regulación y exigencia meritocrática (Ríos, 2018, p. 27 y 33).

República,¹⁴ suscriptor del Proyecto de Nación, no consideró la eliminación del Consejo, a pesar de que esta tuvo como uno de sus ejes centrales la atención de los problemas relacionados con el nepotismo y la corrupción al interior del Poder Judicial de la Federación. De esta manera, la reforma de 11 de marzo de 2021 no implicó la modificación estructural del Consejo de la Judicatura, sino se limitó a sustraer de la competencia de la Corte la revisión de sus determinaciones relacionadas con el nombramiento de magistraturas, juezas y jueces, ahora revisables ante el Pleno del propio Consejo. Incluso, se consideró que la reforma judicial de 2021 fortaleció la figura de la presidencia de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura (Caballero, 2021, p. 20 y Rivera, 2020, p. 1170), como si esa medida fuera la adecuada para atender la problemática de nepotismo y legitimidad institucional de la judicatura federal.

Esta noción de diseño institucional se acompañó de disposiciones normativas, como la Ley de Carrera Judicial de 2021, que previó concursos abiertos de oposición para acceder a los cargos de oficial judicial y juezas o jueces, lo que debía iniciar a partir del 4 de noviembre de 2021, conforme a la declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la carrera judicial. Así, entre 2021 y 2024 se emitieron convocatorias de concurso abierto para acceder al cargo de oficial judicial, pero ninguna para el de juezas o jueces.¹⁵

Un factor extrajurídico para que la reforma constitucional de marzo de 2021 se interrumpiera, tuvo que ver con la opinión de que su operatividad “dependía” de la continuidad de la presidencia de la Suprema Corte, que impulsó la reforma. No obstante, al frustrarse esa posibilidad,¹⁶ se consideró que la reforma judicial no terminaría de implementarse,¹⁷ lo que moti-

¹⁴ El entonces presidente de la Suprema Corte, Arturo Zaldívar, planteó una coincidencia pública con el discurso del titular del Poder Ejecutivo en torno a la crítica del Poder Judicial. En febrero de 2020, presentó, junto con el Presidente de la República, el proyecto de reforma.

¹⁵ Dentro de esta etapa sólo existieron concursos abiertos relacionados con la reforma en materia de justicia laboral, conforme con el artículo décimo quinto transitorio de la reforma a la Ley Federal del Trabajo, publicada el 1 de mayo de 2019.

¹⁶ El artículo décimo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de junio de 2021 previó la extensión de una prórroga de los cargos de la presidencia de la Suprema Corte de Justicia y de los consejeros de la Judicatura Federal, hasta el 30 de noviembre de 2024. No obstante, el Pleno de la Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2021, el 16 de noviembre de 2021, estimó la invalidez de dicha norma.

¹⁷ En los diarios *Excelsior* y *La Jornada*, se publicaban declaraciones del entonces Presidente de la República: “es poco probable que dentro del Poder Judicial se lleve a cabo una

vó el planteamiento de incorporar, en la agenda de reforma judicial, el tema de administración de justicia (Proceso, 2023). En la iniciativa, se propuso modificar el diseño y estructura de los órganos administrativos y disciplinarios del Poder Judicial con el propósito de garantizar su autonomía, independencia y especialidad técnica, así como desligar la función jurisdiccional de las tareas administrativas. En relación con las funciones sancionadoras a cargo de la presidencia de la Corte y del Consejo de la Judicatura, la iniciativa tendría apoyo en que esos órganos “no necesariamente cuentan con las herramientas, aptitudes e independencia necesarias para cumplir con las enormes responsabilidades de un órgano tan relevante para el funcionamiento adecuado del Poder Judicial de la Federación” (Gaceta, 2024a, p. 2).

El Tribunal de Disciplina Judicial, de acuerdo con la iniciativa, sería un órgano de la judicatura federal con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; integrado por cinco miembros electos por la ciudadanía y funcionaría en Pleno; tendría facultades para investigar, substanciar y sancionar actos u omisiones contrarios a la ley, al interés público, o a la administración de justicia, además de las “vinculadas con hechos de corrupción, tráfico de influencias, nepotismo, complicidad o encubrimiento de presuntos delincuentes, o cuando sus determinaciones no se ajusten a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo excelencia, además de los asuntos que la ley determine” (Gaceta, 2024a, p. 82) y sus decisiones serían definitivas e inatacables.

En los foros de 7 de junio y 12 de julio de 2024, organizados con motivo de la iniciativa de reforma judicial, se cuestionó la pertinencia de que cinco integrantes del Tribunal pudieran revisar eficientemente la labor de más de 1,600 juzgadores (Gaceta, 2024b, p. 19); asimismo, se planteó la existencia de cláusulas abiertas y en algunos casos subjetivas y ambiguas como supuestos de sanción, y se enfatizó en la necesidad de contar con un recurso judicial efectivo en relación con las determinaciones del Tribunal de Disciplina Judicial (Gaceta, 2024b, p. 43). En los dictámenes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, de 16 de agosto (Gaceta, 2024b, p. 259) y de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, de 9 de septiembre (Gaceta, 2024c, p. 387), la iniciativa presentó adiciones en relación con el funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Disciplina Judicial y determinados

reforma para acabar con la corrupción que impera en su interior” y “desgraciadamente no será posible lograr la reforma al Poder Judicial bajo el liderazgo de la ministra” (SCJN, 2023, p. 2).

ajustes en relación con el Órgano de Administración Judicial. No obstante, dichas variaciones se alejaron de la nitidez orgánica que planteó el contenido de la iniciativa de reforma constitucional de 5 de febrero de 2024.

III. El Tribunal de Disciplina Judicial

La implementación del Tribunal de Disciplina Judicial tuvo como propósito atender un tema relegado en la agenda judicial. No obstante, su configuración, prevista en el artículo 100 de la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁸ presenta, en relación con su integración, atribuciones y determinaciones, problemas de diseño institucional y de inconventionalidad.

1. Integración y funcionamiento

El artículo 100 de la Constitución federal establece que el Tribunal de Disciplina Judicial se integrará por cinco personas electas por la ciudadanía a nivel nacional, conforme al procedimiento establecido en el artículo 96 del texto constitucional.¹⁹ El origen de los integrantes del Tribunal, quienes provienen del mismo proceso electoral previsto para la elección de personas juzgadoras, representa un inconveniente si lo que se pretende es contar con un órgano especializado, como lo predica el primer párrafo del artículo 100 constitucional: “será un órgano técnico con independencia técnica, de gestión y para

¹⁸ Publicada el 20 de diciembre de 2024, en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación*.

¹⁹ Las personas integrantes del Tribunal de Disciplina serán elegidas de manera libre, directa y secreta por la ciudadanía el día que se realicen las elecciones federales ordinarias del año que corresponda. El Senado de la República debe publicar la convocatoria para la integración de las candidaturas, dentro de los treinta días siguientes a la instalación del primer periodo ordinario de sesiones del año anterior al de la elección. Los Poderes de la Unión establecerían mecanismos para la participación de las personas interesadas que acrediten los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes. Cada poder integrará un Comité de Evaluación que recibirá los expedientes de las personas aspirantes, evaluará el cumplimiento de los requisitos e identificará a las personas mejor evaluadas que cuenten con los conocimientos técnicos para el desempeño del cargo. Los Comités integrarán, para el caso del Tribunal de Disciplina, un listado de las diez personas mejor evaluadas. El Senado remitirá los listados al Instituto Nacional Electoral quien efectuará los cómputos, publicará los resultados y entregará las constancias de mayoría, asignando los cargos alternadamente entre mujeres y hombres.

emitir sus resoluciones”. La misma disposición constitucional establece que, para ser elegible magistrada o magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, deberán reunirse los requisitos previstos en el artículo 95²⁰ de la Constitución federal: a) ciudadanía mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; b) poseer, al día de la publicación de la convocatoria, título profesional de licenciatura en derecho;²¹ c) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión;²² d) haber residido en el país durante los dos años anteriores a la publicación de la convocatoria, y e) no haber sido titular de secretaría de Estado, Fiscalía General de la República, senaduría, diputación, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo a la publicación de la convocatoria.

De acuerdo con el artículo 100 constitucional, las personas integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial durarán seis años en el cargo, serán sustituidas de manera escalonada y no se podrán reelegir para un nuevo periodo. El artículo segundo transitorio de la reforma establece que el Tribunal se integrará por hasta tres mujeres y hasta dos hombres.²³ La disposición quinta transitoria prevé como escalonamiento hasta 2030 para tres integrantes, y hasta 2033, para los dos restantes; dichos periodos se determinarán en función de la votación obtenida, correspondiendo un periodo mayor a quienes alcancen el mayor número de votos.

Ahora bien, la justificación para el establecimiento de un proceso electoral para la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación no es aplicable al caso del Tribunal de Disciplina Judicial porque, de acuerdo con la iniciativa de reforma judicial, su propósito consistiría en atender el problema de credibilidad en la actuación de los órganos del Po-

²⁰ De acuerdo con el artículo 96 constitucional, las personas interesadas también deberían presentar un ensayo donde justifiquen los motivos de su postulación y cinco cartas de referencia de vecinos, colegas o personas que respalden su idoneidad para desempeñar el cargo.

²¹ Un promedio general de calificación de, cuando menos, ocho puntos (o su equivalente) y de nueve puntos (o su equivalente) en las materias relacionadas con el cargo al que se postula en la licenciatura, especialidad, maestría o doctorado, y práctica profesional de cuando menos cinco años en el ejercicio de la actividad jurídica.

²² Pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

²³ Aunque la norma transitoria pretende garantizar un principio de paridad, en realidad establece un límite para la integración de mujeres al emplear el vocablo “hasta”, en lugar de “por lo menos”.

der Judicial, fundamentalmente por la “pérdida de legitimidad en sus decisiones” (Gaceta, 2024a, p. 1). De este modo, si el objetivo de introducir un órgano de esta naturaleza fue contar con un órgano disciplinario, de carácter técnico, con aptitudes para el adecuado funcionamiento del Poder Judicial de la Federación (Gaceta, 2024a, p. 2), el procedimiento electoral no sería congruente con dicha justificación, pues la función de representación se relaciona en sentido estricto con la legitimación, de modo que “para elegir buenos representantes existen sistemas mejores que las elecciones; ninguno de ellos, sin embargo, garantiza lo que aseguran las elecciones: la legitimación democrática de los representantes, es decir, su autorización para hablar en nombre del pueblo” (Barberis, 2008, p. 60).

En el caso del Tribunal de Disciplina Judicial, no existe razón que justifique someter su integración al matiz de legitimidad democrática, pues no tiene a su cargo la revisión de las decisiones del Poder Legislativo. Incluso, su integración es distinta a la que se prevé para el Órgano de Administración Judicial, aunque ambos órganos obedecen a una racionalidad técnica y especializada de la administración y disciplina de la judicatura federal. Asimismo, su eventual legitimidad democrática podría entrar en tensión con la legitimidad de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, como una especie de choque de legitimidades entre el órgano disciplinario y los órganos disciplinados.

El Tribunal de Disciplina Judicial funcionará en Pleno y comisiones. El funcionamiento en comisiones se adicionó en la etapa de dictaminación legislativa de la reforma, con el propósito de distribuir las tareas en materia de sanciones y considerar al Pleno como un órgano de segunda instancia. El artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el Pleno determinará mediante acuerdos generales el número y especialidad de las comisiones; pero, al menos, deberá contar con una comisión para substanciar y resolver el procedimiento administrativo.

Asimismo, el párrafo sexto del artículo 100 constitucional prevé la existencia de una unidad encargada de conducir las investigaciones del Tribunal, y responsable de integrar y presentar informes de probable responsabilidad; asimismo, el párrafo décimo de la misma disposición constitucional hace referencia a “las áreas intervinientes que la ley establezca”, dentro de los procesos de evaluación y seguimiento. En este sentido, los artículos 139, 161 y 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contemplan, como auxiliares del Tribunal de Disciplina, un órgano de evaluación de desempeño judicial y un órgano de investigación de responsabilidades

administrativas. Éste último corresponde al área investigadora prevista en el artículo 100 constitucional.

2. Atribuciones

El artículo 100 de la Constitución Federal prevé las atribuciones del Tribunal de Disciplina Judicial y de la unidad responsable, prevista en su sexto párrafo. Las atribuciones que establece la referida disposición constitucional corresponden a las materias de investigación, substanciación y resolución, además de funciones relacionadas con la evaluación de desempeño de las personas juzgadas. El artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación adiciona que el Tribunal será el encargado de resolver los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores públicos, así como los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados y empleadas.

El artículo 100 constitucional prevé un sistema similar al de responsabilidades administrativas de servidores públicos, al contemplar: a) una autoridad investigadora, la unidad responsable de integrar y presentar los informes de probable responsabilidad; b) dos autoridades substanciadoras, el Pleno y comisiones, y c) autoridades resolutoras, las comisiones, en el ámbito de su competencia y el Pleno como órgano de segunda instancia. Es importante precisar que, el artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, delimita dicho sistema en relación con las personas servidoras públicas que desempeñan funciones jurisdiccionales, pues, en relación con el personal administrativo, sólo conocerá del recurso de revisión por faltas graves, en tanto que la investigación, sustanciación y resolución estarán a cargo del Órgano de Administración Judicial.

En materia de investigación, la unidad responsable de integrar y presentar los informes de probable responsabilidad al Pleno y comisiones, tiene reconocidas atribuciones para “ordenar la recolección de indicios y medios de prueba, requerir información y documentación, realizar inspecciones, llamar a comparecer y aperecibir a personas que aporten elementos de prueba, solicitar medidas cautelares y de apremio para el desarrollo de sus investigaciones, entre otras que determinen las leyes”.²⁴ En cuanto a las comisiones

²⁴ La iniciativa de 5 de febrero de 2024 no contempló dicho órgano; se incorporó en la dictaminación legislativa y precisó que la solicitud de medidas cautelares y de apremio tendrían que solicitarse a la comisión respectiva (Gaceta, 2024b, p. 180). Asimismo, el artículo

del Tribunal de Disciplina Judicial, como ya se indicó, fungirían como autoridad substanciadora y resolutora en los asuntos de su competencia, cuyas resoluciones podrán ser impugnadas ante el Pleno, que resolverá por mayoría de cuatro votos “en los términos que señale la ley”.²⁵

De acuerdo con la disposición 100 constitucional, el Tribunal podrá²⁶ iniciar investigaciones —de oficio o por denuncia— y “atraer procedimientos relacionados con faltas graves o hechos que las leyes señalen como delitos, ordenar medidas cautelares y de apremio y sancionar a las personas servidoras que incurran en actos u omisiones contrarias a la ley, a la administración de justicia o a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además de los asuntos que la ley determine”.

Si bien en los dictámenes legislativos se suprimió la posibilidad de sancionar a quienes incurran en actos u omisiones contrarios al “interés público”, a la “adecuada” administración de justicia, a hechos vinculados con el “encubrimiento de presuntos delincuentes”, o cuando las “determinaciones” no se ajustaren a los principios de la función judicial (Gaceta, 2024a, p. 82), la norma sigue previendo como base para imponer sanciones²⁷ las guías de actuación de la función judicial. En sentido similar, la atribución para atraer procedimientos relacionados con hechos que las leyes señalen como delitos, pugnaría con la previsión del artículo 21 constitucional, que prevé las autoridades competentes para conocer de investigaciones relacionadas con procesos penales (SCJN, 2024, p. 292). Incluso, el párrafo séptimo del artículo 100 constitucional establece que el Tribunal podrá dar vista al ministerio público ante la posible comisión de delitos, sin perjuicio de sus atribuciones sancionadoras; en sentido similar, podrá solicitar el juicio polí-

179 de la Ley Orgánica enuncia las atribuciones del Órgano de Investigación de Responsabilidades Administrativas.

²⁵ En este sentido, el artículo 79 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación distingue los supuestos en que las resoluciones del Tribunal se adoptan por mayoría simple y por mayoría.

²⁶ En la iniciativa se entendía que era el Pleno quien realizaría dichas atribuciones, al ser el único órgano previsto en el artículo 100 constitucional; pero, con la adición de la porción normativa “y en comisiones”, no se distinguieron las atribuciones del Pleno y de las comisiones.

²⁷ En el proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas, se estimó que dichas atribuciones “podrían generarse interpretaciones que permitieran evaluar, durante un procedimiento disciplinario, el criterio jurídico adoptado por una persona juzgadora como elemento para determinar su responsabilidad administrativa” (SCJN, 2024, p. 291).

tico de las personas juzgadoras electas, sin distinción del orden jurídico en el que éstas actúen, por voto popular ante la Cámara de Diputados.

El Tribunal de Disciplina Judicial también tiene atribuida competencia para conocer de asuntos relacionados con la resolución de asuntos fuera de los plazos previstos en la Constitución general de la República, en materias tributaria y penal. En materia tributaria, el artículo 17 constitucional distingue adecuadamente entre los asuntos de los órganos de la judicatura federal y los tribunales administrativos. Dicha disposición establece que, en caso de que no se dicte sentencia dentro del plazo de seis meses, contados a partir de su conocimiento, el órgano de la judicatura federal que conozca del asunto deberá dar aviso al Tribunal de Disciplina, y deberá justificar las razones de su demora; asimismo, al tratarse de los tribunales administrativos, la vista tendría que darse a los órganos internos de control, al considerar que esos tribunales no forman parte del Poder Judicial.

En el ámbito penal, no se advierte una distinción similar, pues el artículo 20, apartado B, fracción VI de la Constitución prevé, como derechos de la persona imputada, ser juzgada antes de cuatro meses o un año, según se trate de delitos cuya pena máxima exceda o no los dos años de prisión, y en caso de que no se dicte sentencia dentro de esos plazos, “el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deberá dar aviso inmediato al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora, en los términos que establezca la ley”; es decir, no se puntualiza que el conocimiento del Tribunal de Disciplina Judicial deba circunscribirse a los órganos de la judicatura federal.

El párrafo octavo del artículo 100 constitucional señala que las sanciones que emita el Tribunal, “podrán incluir la amonestación, suspensión, sanción económica, destitución e inhabilitación de las personas servidoras públicas”, con excepción de ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistradas y magistrados electorales, que sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución federal. En el rubro de evaluación, este mismo artículo establece que el Tribunal evaluará el desempeño de las magistradas y magistrados de Circuito, y de las juezas y jueces de distrito que resulten electas en la elección federal que corresponda durante su primer año de ejercicio; en este sentido, se excluye de la evaluación a las personas juzgadoras que accedieron por concurso, cuyos cargos tendrían que ir a elección en el proceso electoral ordinario de 2027. El artículo 141 de la Ley Orgánica ratifica la naturaleza administrativa y no disciplinaria de esta función: “la evaluación deberá tener en cuenta elemen-

tos cualitativos y cuantitativos relacionados con el desempeño de los órganos jurisdiccionales”.

El citado artículo reserva a la legislación secundaria los métodos, criterios e indicadores aplicables a dicha evaluación,²⁸ así como las áreas intervinientes; asimismo, describe las medidas correctivas y sancionadoras derivadas del procedimiento de evaluación. En este sentido, bajo el rubro de medidas de fortalecimiento, el texto constitucional prevé actividades de capacitación y tendientes a reforzar los conocimientos o competencias de la persona evaluada, en cuyo término se aplicará una nueva evaluación. Además, cuando la persona servidora pública no acredite favorablemente la evaluación que derive de las medidas correctivas o se niegue a acatarlas, el Tribunal podrá ordenar su suspensión de hasta un año, y determinar las acciones y condiciones para su restitución; de manera adicional, prevé que, “transcurrido el año de suspensión sin acreditar satisfactoriamente la evaluación, el Tribunal resolverá de manera fundada y motivada la destitución de la persona servidora pública, sin responsabilidad para el Poder Judicial”. En este sentido, resulta cuestionable que, derivado de la evaluación de desempeño, pueda darse la destitución inmediata de las personas juzgadoras. En todo caso, es necesario iniciar un procedimiento disciplinario previo en el que se garantice el debido proceso, es decir, la notificación de su inicio, la oportunidad de ofrecer pruebas, de alegar y de que se dicte una resolución que dirima la cuestión debatida (SCJN, 1995, p. 133), y no directamente, limitarse a fundar y motivar la destitución respectiva.

Finalmente, del panorama de funciones y atribuciones a cargo del Tribunal de Disciplina Judicial se advierte el enfoque sancionador. No obstante, como indica Gutiérrez (2018, p. 147) “la atribución disciplinaria no se agota en la instauración, tramitación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, sino comprende una serie de elementos de carácter normativo, organizacional, políticas públicas, criterios y acciones que con-

²⁸ No obstante, el artículo 166 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se limita a precisar que los procesos de evaluación del desempeño comprenderán los criterios e indicadores siguientes: “los conocimientos y competencias de las personas titulares del órgano jurisdiccional, incluyendo aquellas de carácter técnico, ético y profesional; el dictado y cumplimiento oportuno de sus resoluciones, la adecuada gestión de los recursos humanos y materiales a su cargo, la productividad del órgano jurisdiccional, la capacitación y desarrollo de la persona servidora pública, y la satisfacción de las personas usuarias del sistema de justicia”.

forman un régimen disciplinario”; sin embargo, ni el texto constitucional, ni la legislación secundaria prevén el tema disciplinario en dicho términos.

3. Alcance de sus determinaciones

De acuerdo con el diseño previsto en el artículo 100 constitucional, el Tribunal de Disciplina desahogará un procedimiento en primera instancia a través de comisiones, conformadas por tres de sus integrantes, que resolverán los asuntos de su competencia y cuyas resoluciones podrán ser impugnadas ante el Pleno del Tribunal, que resolverá por mayoría de cuatro votos. Enseguida, el párrafo quinto, señala: “las decisiones del Tribunal serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de estas”.

Que las resoluciones del Tribunal sean definitivas e inatacables sin prever recurso alguno, como se planteó en la iniciativa de febrero de 2024, generó el cuestionamiento sobre la ausencia de un recurso judicial efectivo para combatir las determinaciones del Tribunal de Disciplina Judicial. En este sentido, en el dictamen de la Cámara de Diputados se modificó la iniciativa para incluir, dentro del funcionamiento del Tribunal, a las comisiones cuyas determinaciones podrían ser revisables ante el Pleno.²⁹ No obstante, a pesar de su incorporación sigue persistiendo el inconveniente de que dicho recurso tenga el carácter de efectivo. Lo anterior, porque la primera y segunda instancia se resolverían por una misma autoridad, toda vez que los integrantes de las comisiones, a su vez, tendrían que integrar el Pleno del Tribunal que adoptaría sus decisiones por la mayoría de cuatro votos; de modo que podría “existir predisposición de los integrantes del Pleno que actuaron como primera instancia para confirmar su decisión bajo los mismos argumentos que sostuvieron la primera vez” (SCJN, 2024, p. 298).

De esta manera, el recurso previsto en el dispositivo constitucional no tendría el carácter de efectivo, a la luz del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente, porque adolece de la capacidad “de producir el resultado para el que ha sido concebido” (CIDH, 1988, p. 14). Es decir, de conformidad con la doctrina del tribunal interamericano (Opinión Consultiva OC 9/87, 1987, p. 5) no pueden considerarse

²⁹ Además, ante la ausencia de una claridad competencia definida entre el Pleno y las comisiones, podría suceder que determinadas decisiones el Pleno tengan el carácter de impugnables.

efectivos aquellos recursos que resulten ilusorios, lo que puede ocurrir cuando sea demostrada su inutilidad práctica.

En el contexto de los inconvenientes anteriormente destacados, los artículos 143, 145 y 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen que las razones que justifiquen las resoluciones del Pleno del Tribunal serán vinculantes para las comisiones; asimismo, que el Pleno podrá separarse de sus propios precedentes vinculantes, a partir de una motivación reforzada que lo justifique, y que el Pleno de la Suprema Corte conocerá de las contradicciones de criterios, entre éste y el Pleno del Tribunal de Disciplina Judicial.

IV. El Órgano de Administración Judicial

El Órgano de Administración Judicial mantiene, en su configuración, reminiscencias del Consejo de la Judicatura Federal; es decir, la reforma mantuvo una configuración similar al otrora órgano de gobierno y administración judicial, por lo que se analizan los ajustes relativos a la integración, atribuciones y alcance de sus determinaciones.

1. Integración y funcionamiento

De acuerdo con el artículo 100 constitucional, el Órgano de Administración Judicial “contará con independencia técnica y de gestión”, idéntica porción normativa con la que se definió la independencia del otrora Consejo de la Judicatura Federal; con la diferencia que, ahora, su labor de administración se extendería a los órganos del Poder Judicial de la Federación sin excepciones, de conformidad con el primer párrafo del artículo 94 constitucional. En una lógica similar a lo previsto para la Suprema Corte de Justicia —y originalmente, para el Tribunal de Disciplina—, el artículo 100 constitucional prevé que el Órgano de Administración Judicial únicamente funcione en Pleno. No obstante, el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que, el Pleno del Órgano de Administración, establecerá las comisiones que estime pertinentes para el adecuado desempeño de sus funciones, y deberán estar conformadas cuando menos por tres integrantes. Esta adecuación obedece a que la Ley Orgánica delineó un sistema de responsabilidades del personal administrativo, análogo al previsto para el Tribunal de Disciplina Judicial.

En cuanto a sus integrantes, la misma disposición constitucional descarta la procedencia electoral y mantiene parcialmente el sistema anterior; es decir, se integrará por cinco personas que durarán en su encargo seis años improrrogables, cuyos nombramientos provendrían del Poder Ejecutivo, del Senado de la República y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia. De éstas, una será designada por la titular de la Presidencia de la República; una por el Senado, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y tres por el Pleno de la Suprema Corte, por mayoría de seis votos;³⁰ es decir, la composición del Órgano de Administración Judicial mantiene parte de las objeciones del otrora Consejo de la Judicatura, pues persiste el nombramiento de tres de sus integrantes a cargo del Pleno de la Suprema Corte, regla que se introdujo en la reforma que subordinó al Consejo de la Judicatura; además, la integración no contempla pluralidad en el proceso de nombramiento, ni garantiza la multidisciplinariedad del órgano.³¹

Así, aunque la disposición constitucional establezca que, quienes integren el Órgano de Administración Judicial deberán contar, entre otros requisitos,³² con título de licenciatura en derecho, economía, actuaría, administración, contabilidad o cualquier título profesional relacionado con las actividades del órgano de administración judicial; ello no impide que el órgano se integre primordialmente por abogados porque, aun cuando la disposición constitucional no establezca que el nombramiento de integrantes a cargo de la Corte deba recaer de entre jueces o magistrados federales, de ser ese el caso, dichos integrantes tendrían que ser abogados, de acuerdo con los requisitos del artículo 95 de la Constitución federal.

La reforma judicial suprimió la doble presidencia, una crítica reiterada que se había realizado al Consejo de la Judicatura, con la que se quiso generar unidad institucional y garantizar la supremacía de la Corte como cabeza del Poder Judicial de la Federación (Fix Fierro, 2018, p. 32 y Rivera, 2020, p. 1159). En el artículo 100 constitucional se establece que la presidencia del órgano se renovará cada dos años “de manera rotatoria”; no obstante,

³⁰ De acuerdo con el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional, las personas integrantes del órgano de administración judicial a cargo del Pleno de la Suprema Corte requerirán, para ser nombrados, por única ocasión, del voto de ocho de sus integrantes.

³¹ En este sentido, véanse Burgos (2003, p. 27) y Yein (2011, p. 110).

³² Además, ser mexicanos por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; contar con experiencia profesional mínima de cinco años, y no estar inhabilitados, ni haber sido condenados por delito doloso con sanción privativa de la libertad.

el artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé que la Presidencia deberá designarse mediante insaculación.

2. Atribuciones

El artículo 100 de la Constitución conservó las atribuciones relativas a la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación y Juzgados de Distrito; disposición que reitera el artículo 94 constitucional, con la adición de que la especialización debe incluir las materias de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.

Una atribución que fortalece institucionalmente al órgano de administración es la relacionada con “el ingreso, permanencia y separación del personal de carrera judicial y administrativo”, aspecto que se reservaba para las personas titulares de los órganos jurisdiccionales. En concordancia con ello, el artículo 100 constitucional estableció que la Escuela Nacional de Formación Judicial, como ente auxiliar³³ del Órgano de Administración, tendrá a su cargo, además de la formación, la capacitación y actualización, prevista desde reforma de marzo de 2021, así como la certificación no sólo del personal de carrera judicial y administrativo de la judicatura federal, sino de los “poderes judiciales locales, fiscalías, defensorías públicas, organismos de protección de los derechos humanos, instituciones de seguridad pública y del público en general, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables”.

Asimismo, el artículo 100 constitucional establece que el Órgano de Administración Judicial tendrá a su cargo la “formación, promoción y evaluación de desempeño; la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo del Poder Judicial; y las demás que establezcan las leyes”. Cabe destacar que, en relación con la “evaluación de desempeño”, se trata de una función que se atribuyó, en la etapa

³³ El artículo 100 constitucional conservó como órganos auxiliares la Escuela Nacional de Formación Judicial y el Instituto Federal de la Defensoría Pública. El artículo 103 de la Ley Orgánica prevé, además, la Unidad de Peritos Judiciales, la Unidad de Administración de la Suprema Corte, la Unidad de Administración del Tribunal Electoral, la Unidad de Administración del Tribunal de Disciplina, el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles y el Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Poder Judicial de la Federación.

de dictaminación legislativa, al Tribunal de Disciplina Judicial. En este sentido, podría existir un traslape de funciones entre los órganos de disciplina y administración; no obstante, la evaluación de desempeño es una función propiamente administrativa que podría —no todos los casos— dar lugar a la función disciplinaria.

En forma similar, los artículos 88 y 94 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación atribuyen funciones disciplinarias al Órgano de Administración Judicial a través del Pleno y Comisiones. De esta manera, las disposiciones normativas señalan que las comisiones serán competentes para substanciar y resolver, en primera instancia, los procedimientos de responsabilidad administrativa seguidos contra el personal administrativo de la judicatura federal; asimismo, que el Pleno estará facultado para substanciar y resolver los recursos de revisión en los procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas no graves que involucren a dicho personal; en tanto que, los recursos de revisión por faltas graves, son conocidos por el Tribunal de Disciplina Judicial.

Por otra parte, el artículo 20, apartado A, fracción X, de la Constitución adicionó que, “tratándose de delincuencia organizada, el órgano de administración judicial podrá disponer las medidas necesarias para preservar la seguridad y resguardar la identidad de las personas juzgadoras, conforme al procedimiento que establezca la ley”. Esta disposición sería contraria al artículo 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la Corte Interamericana ha precisado que la figura de jueces sin rostro impide conocer si se configuran causales de recusación e imposibilitan una adecuada defensa, como se razonó en los casos *Cantoral Benavides vs Perú* y *Lori Berenson Mejía vs Perú*.

La reforma constitucional mantuvo, con sendas adecuaciones, dos atribuciones existentes en el sistema anterior:³⁴ a) la facultad del Órgano de Administración para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; sin embargo, el Tribunal de Disciplina Judicial podrá solicitarle la expedición de acuerdos generales o “la ejecución de las resoluciones que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal en los asuntos de su competencia”,

³⁴ Además, los artículos 180 y 181 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación atribuyen al Pleno la facultad de regular, mediante acuerdos generales, los procedimientos en caso de demora en la emisión de sentencias en materia tributaria y penal, en los cuales se deberán establecer criterios claros, objetivos, y transparentes para la evaluación de los informes de demora.

y b) la facultad de concentrar, en uno o más órganos jurisdiccionales, para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan posibles violaciones graves de derechos humanos, a solicitud del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Ambas atribuciones son cuestionables si se considera que, el propósito de la reforma fue reivindicar la autonomía del Órgano de Administración Judicial. En este sentido, la solicitud de acuerdos generales por parte del Tribunal de Disciplina “para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal” es una reminiscencia de la solicitud de expedición de acuerdos por parte de la Suprema Corte introducida en la reforma constitucional de 11 de junio de 1999, sin que actualmente se justifique, porque la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reconoce una amplia facultad reglamentaria del referido Tribunal; además, la facultad de concentrar asuntos vinculados con posibles violaciones graves a derechos humanos se condicionó a que fuera a solicitud de la Suprema Corte cuando, el otrora Consejo de la Judicatura, no estaba sujeto a dicha condición.³⁵

3. Alcance de sus determinaciones

La iniciativa de reforma judicial, de 5 de febrero de 2024 previó, en relación con el Órgano de Administración, que “sus decisiones serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede recurso alguno en contra de éstas”. Esta disposición fue suprimida en la etapa de dictaminación legislativa, al igual que ocurrió con la *inatacabilidad*, originalmente prevista para el Tribunal de Disciplina Judicial. No obstante, el último párrafo del artículo 193 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que las resoluciones que emita en segunda instancia el Pleno del Órgano de Administración Judicial serán definitivas e inatacables. La misma disposición normativa prevé que el Órgano de Administración Judicial será competente para investigar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad del personal administrativo de la judicatura federal, así como la aplicación de sanciones con la intervención de la contraloría, comisiones y Pleno, en segunda instancia; es decir, una configuración similar a la del Tribunal de Disciplina en lo que respecta al personal jurisdiccional, manteniéndose así, los inconvenientes relativos a la ausencia de un recurso judicial efectivo,

³⁵ Sobre el cuestionamiento de la facultad de concentración a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, véase Rivera (2020, p. 1165).

con la salvedad de las faltas graves que están a cargo del Tribunal de Disciplina Judicial.

V. Conclusión

La valoración de la trayectoria institucional del Consejo de la Judicatura Federal permite advertir que su cuestionamiento se justificó en la medida que la reforma constitucional, de 11 de junio de 1999, limitó sus funciones y lo aproximó al modelo de autogobierno judicial. Lo anterior, aunado a que, desde su creación, el Consejo de la Judicatura no tuvo a su cargo la regulación del ingreso a la judicatura federal, situación que incentivó la creación de potenciales redes clientelares y la debilidad institucional del Poder Judicial de la Federación. En este sentido, aunque existen razones legítimas que justificaron la reforma judicial de 15 de septiembre de 2024, su pertinencia, en los términos que se aprobó, es cuestionable porque los problemas relativos a la administración y disciplina judicial motivaron la aprobación de la reforma constitucional de 11 de marzo de 2021, sin que en ella se hubieran planteado medidas como la eliminación del Consejo de la Judicatura Federal o la implementación del Tribunal de Disciplina Judicial.

La incorporación del Tribunal de Disciplina Judicial se considera adecuada y justificada en la medida que enfatiza un tema pendiente en la agenda judicial mexicana, principalmente por sustraer del Pleno de la Suprema Corte la atribución de revisar las resoluciones disciplinarias. Igualmente, la administración del Poder Judicial Federal, sin excepción, era una asignatura pendiente exigida al otrora Consejo de la Judicatura. A pesar de lo anterior, si se valora la trayectoria de la administración y disciplina judicial de los últimos treinta años, así como las disposiciones normativas emanadas de la reforma judicial de 2024, la configuración de los nuevos órganos presenta inconvenientes derivados de su diseño institucional.

Del Tribunal de Disciplina Judicial es objetable el origen electoral de sus integrantes, en la medida que no existe razón para justificar la representación política o legitimidad democrática, pues se trata de un órgano técnico, con funciones de investigación, substanciación y resolución en materia de responsabilidades y, a su vez, con atribuciones en el rubro de evaluación de desempeño; es decir, no actúa como un órgano contramayoritario.

En relación con las atribuciones sancionadoras del Tribunal de Disciplina, continúan previéndose supuestos amplios y ambiguos como causas

de sanción porque, si bien se suprimieron las disposiciones de la iniciativa de reforma que preveían la revisión de determinaciones de personas juzgadoras, se siguieron contemplando como base para poder imponer sanciones los principios de actuación de la función judicial, es decir, la objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia. Aunque en materia de sanciones se pretendió organizar, en la etapa de dictaminación, un sistema de responsabilidades a partir del establecimiento de funciones y órganos investigadores, sustanciadores y resolutores, dicha división es cuestionable, como lo revela la regulación de una segunda instancia ante el Pleno del Tribunal de Disciplina, pues quienes integran las comisiones también pertenecen al Pleno, lo que pone en entredicho la previsión de un recurso judicial efectivo.

El Tribunal de Disciplina Judicial también tiene atribuida la labor de realizar evaluaciones de desempeño; sin embargo, se trata de una labor administrativa y no disciplinaria. Además, es cuestionable que, la no acreditación satisfactoria de la evaluación tenga como consecuencia la destitución de las personas juzgadoras sin que se contemple la existencia de un procedimiento previo al acto privativo. En materia de administración judicial se aprecia la reminiscencia del otrora Consejo de la Judicatura Federal tanto en su configuración orgánica como en atribuciones. En este sentido, existe una deficiencia institucional en la medida que no reconoce pluralidad en el origen de los nombramientos y en los perfiles de las personas titulares del Órgano de Administración Judicial.

El Órgano de Administración Judicial tiene reconocida la atribución de disponer medidas para preservar la identidad de las personas juzgadoras en los casos de delincuencia organizada, tema que resulta observable por no ser acorde con los estándares de la jurisprudencia interamericana; asimismo, se prevé que el Órgano, a solicitud de la Suprema Corte, concentre en órganos jurisdiccionales asuntos vinculados con la violación grave de derechos humanos; no obstante, el otrora Consejo de la Judicatura no tuvo condicionado el ejercicio de dicha facultad. La norma constitucional prevé que el Órgano de Administración Judicial realice evaluaciones de desempeño, lo que podría implicar un traslape con la atribución de evaluación reconocida para el Tribunal de Disciplina Judicial. En el mismo sentido, la normatividad secundaria replicó un sistema de responsabilidades para sancionar al personal administrativo a cargo del Órgano de Administración Judicial, lo que, finalmente, implicaría que este realice funciones disciplinarias.

La legislación secundaria de la reforma judicial evidencia, en materia de responsabilidades y de evaluación de desempeño, una entremezcla de funciones a cargo de los órganos de administración y disciplina que la iniciativa de reforma constitucional en materia judicial pretendió escindir. Lo anterior, aunado al diseño institucional de los nuevos órganos cuyas atribuciones y funcionamiento ponen en entredicho su adecuación a los estándares interamericanos e incluso mantienen reminiscencias del limitado diseño institucional del otrora Consejo de la Judicatura. Finalmente, al igual que sucede con el inédito proceso electoral judicial mexicano, la administración y disciplina implementadas en la reforma judicial de 2024 presentan diferencias específicas en relación con los modelos que podrían explicarlos, es decir, de los tradicionales autogobierno judicial o consejos de la Judicatura o Magistratura, lo que imposibilita identificar hacia donde se dirige la administración de justicia mexicana. Ello aunado a los posibles inconvenientes de diseño institucional señalados en los apartados III y IV del presente estudio.

VI. Referencias

- Barberis, M. (2008). *Ética para juristas* (A. Núñez, Trad.). Trotta.
- Borrego, F. (2018). Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(26), 159-191. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487929e.2017.26.12316>
- Burgos, G. (2003). ¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos elementos conceptuales. *Independencia judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* <https://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2022/10/Taq02-01.pdf>
- Caballero, J. (2021). *La reforma judicial de 2021 ¿Hacia dónde va la justicia?* Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/6578>
- Carpizo, J. (2000). Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(2), 209-218. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2000.2.5587>
- Carpizo, J. (1995). Reformas constitucionales al Poder Judicial del 31 de diciembre de 1994. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(83), 807-842. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1995.83.3367>

- Caso Lori Berenson Mejía vs Perú* (2004). Corte IDH. Sentencia de 23 de junio. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_128_esp.pdf
- Caso Cantoral Benavides vs Perú* (2000). Corte IDH. Sentencia de 18 de agosto. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_69_esp.pdf
- Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras* (1988). Corte IDH. Sentencia de 29 de julio. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf
- Cossío, J. (1996). *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Universidad Nacional Autónoma de México; Porrúa.
- Cossío, J. (1992). *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (2024, diciembre 20). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745906&fecha=20/12/2024#gsc.tab=0
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial. (2024, septiembre 15). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0
- Fix Fierro, H. (2018). *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/4785>
- Fix Fierro, H. (2000). Poder Judicial, en M. Refugio S. López (Eds.), *Tran-siciones y diseños institucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/45/tc.pdf>
- Fix Zamudio, H. y Cossío, J. (1996). *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. Fondo de Cultura Económica.
- Fix Zamudio, H. y Fix Fierro, H. (1996). *El Consejo de la Judicatura*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/86-cuadernos-para-la-reforma-de-la-justicia-3-el-consejo-de-la-judicatura>
- Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Po-

- lítica de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial. (2024a). *Gaceta Parlamentaria*. 5 de febrero. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>
- Dictamen que propone la modificación de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia y opiniones. (2024b). *Gaceta Parlamentaria*. 16 de agosto. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/ago/20240816-I.pdf>
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del poder judicial. (2024c). *Gaceta del Senado*. 9 de septiembre. https://www.senado.gob.mx/66/gaceta_del_senado/documento/143977
- Gómez, C. (2011). Algunas reflexiones en torno al Consejo de la Judicatura Federal en México. *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, 4(8), 175-206. <https://revistalegislativa.diputados.gob.mx/index.php/RevistaLegislativa/issue/view/16/18>
- Gutiérrez, M. (2018). *La facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/13490>
- Hammergren, L. (2002). Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America, *Working Papers, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project*, (28), 1-44. <https://carnegieendowment.org/research/2002/06/do-judicial-councils-further-judicial-reform-lessons-from-latin-america?lang=en>
- Melgar, M. (2000). *El Consejo de la Judicatura Federal* (4a. ed.). Porrúa.
- Méndez, R. (1998). El Consejo de la Judicatura Federal. Un testimonio. *Ochenta años de vida constitucional en México*. Universidad Nacional Autónoma de México; Cámara de Diputados.
- Morena busca quitarle a la Corte el dominio del Consejo de la Judicatura. (2023, agosto 2). *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/8/2/morena-busca-quitarle-la-corte-el-dominio-del-consejo-de-la-judicatura-311889.html>
- Montesquieu, C. (1995). *Del espíritu de las leyes* (3a. ed.). Tecnos.
- Muñoz, R. (2024). *La eficiencia en la impartición de justicia federal en México, 1995-2022. Una evaluación estadística*. Tirant lo Blanch.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH]. (2003). *Diagnóstico sobre la situación de*

- los derechos humanos en México*. <https://hchr.org.mx/publicaciones/diagnostico-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico-2003/> Opinión Consultiva OC 9/87. Corte IDH. 30 de enero de 1987. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_08_esp.pdf
- Ríos, J. (2018). El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación. *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. <https://contralacorrupcion.mx/el-deficit-meritocratico-2/>
- Rivas, I. (2011). *El Consejo de la Judicatura Federal: Trayectoria y Perspectivas*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2989>
- Rivera, M. (2020). De directores y orquestas: análisis comparado de la posición institucional del Consejo de la Judicatura Federal en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(159), 1139-1179. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2020.159.15802>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2024, noviembre 5). Proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas. <https://www.scjn.gob.mx/proyecto-de-sentencia>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2021, noviembre 16). Acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643239&fecha=18/02/2022#gsc.tab=0
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2023, enero 4). Síntesis informativa. <https://www.scjn.gob.mx/multimedia/sintesis-informativa>
- Tesis P./J. 47/95 (9a.) (1995). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/200234>
- Vargas, J. (2007). Gobierno judicial: la organización y el rol de las cortes supremas. *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, 1(9), 277-289. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487929e.2007.9.8692>
- Yein, G. (2011). “A discipline of judicial governance?”, *Utrecht Law Review*, 1(1), 102-116. <https://utrechtlawreview.org/articles/10.18352/ulr.149>



Cómo citar

Sistema IJ

Gómez Marinero, Carlos Martín, “Los órganos de administración y disciplina en la reforma judicial mexicana de 2024”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, vol. 26, núm. 53, julio-diciembre de 2025, e19835. <https://doi.org/10.22201/ijj/24484881e.2025.53.19835>

APA

Gómez Marinero, C. M. (2025). Los órganos de administración y disciplina en la reforma judicial mexicana de 2024. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 26(53), e19835. <https://doi.org/10.22201/ijj/24484881e.2025.53.19835>