

## Reforma al Consejo de la Judicatura Federal para crear el Tribunal de Disciplina Judicial y el Órgano de Administración Judicial<sup>1</sup>

Recibido 25 marzo 2025-Aceptado 11 junio 2025

Manlio Fabio Casarín León\*  
Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México  
macasarin@uv.mx

Inicio estas reflexiones recordando al jurista italiano Luigi Ferrajoli (2009, 374) cuando se pregunta por el futuro de los derechos fundamentales, al afirmar que una regresión o expansión del paradigma de la democracia constitucional dependerá del papel regulador que la política quiera confiar al derecho y de su capacidad de adecuarlo a los nuevos desafíos. En su concepto, el constitucionalismo democrático no representa solo una conquista y una herencia del pasado, sino ante todo un programa para el futuro.

Lo anterior, le da sentido y razón de ser al papel de la jurisdicción y su legitimación en el Estado constitucional y democrático de derecho. Por un lado, la tutela de los derechos fundamentales (desde la vida y la libertad personal, hasta aquellos de carácter social para garantizar el bienestar y la calidad de vida digna en comunidad), y por el otro, la sujeción de los poderes públicos a la Constitución y a la ley, como máxima garantía contra la arbitrariedad derivada de su violación, constituyen los dos principales valores donde reside el carácter democrático de la jurisdicción, haciendo posible el reforzamiento de la división de poderes con las garantías de independencia e imparcialidad de los juzgadores (Ferrajoli, 2003: 23-28).

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.  <https://orcid.org/0000-0002-8204-2591>

<sup>1</sup> Texto de la ponencia presentada en los Diálogos Nacionales organizados por la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura para la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, celebrados en la ciudad de Xalapa, Veracruz, el día 12 de julio de 2024.

La naturaleza de la jurisdicción explica su carácter no consensual ni representativo, pues resulta necesaria para fundamentar la independencia de quienes la ejercen frente a cualquier poder representativo, aún de las mayorías. Tan solo pensemos en la legalidad y legitimidad de un juicio o controversia, cuya materialización reside en las garantías de la verificación imparcial de los hechos, las que desde luego no puede depender del consenso de las mayorías, ya que éstas no pueden volver verdadero lo que es falso, ni viceversa (Ferrajoli, 23-28).

Por eso pensar el carácter electivo de los jueces y magistrados, está en contradicción con la fuente de legitimación de la jurisdicción, pues para ejercer tan delicada y trascendente función los juzgadores no deben tener ninguna relación de dependencia, ni directa ni indirecta con ningún otro poder, además de ser independientes, tanto de poderes e intereses externos, como de aquellos de carácter internos en la propia organización judicial (Ferrajoli, 23-28).

La iniciativa de reformas constitucionales al poder judicial de la federación, propuesta por el titular del poder ejecutivo federal el 5 de febrero de 2024 (Cámara de Diputados, 2024) propone la sustitución del Consejo de la Judicatura Federal (creado en 1994) por un Tribunal de Disciplina Judicial y un Órgano de Administración Judicial, previstos en el artículo 100 de la Ley Fundamental, cuya integración y facultades son en esencia las siguientes:

El tribunal de Disciplina Judicial estará integrado por 5 Magistrados electos a nivel nacional, propuestos por los Poderes de la Unión y ostentarán el cargo durante 6 años. Tendrá la obligación de recibir denuncias respecto de Ministros, Magistrados, Jueces y personal judicial por actos contrarios a la ley, dichas denuncias pueden ser realizadas por particulares o autoridades por igual.

Tiene competencia para imponer sanciones consistentes en amonestaciones, suspensiones, multas, destituciones e inhabilitaciones, exceptuando a los Ministros de la Suprema Corte (de quienes solo podrá solicitar juicio político). En caso de delitos penales, podrá dar vista al Ministerio Público o solicitar Juicio Político ante el Congreso de la Unión.

Por su parte, el órgano de administración judicial estará integrado por 5 personas designadas por los Poderes de la Unión durante un periodo de 6 años, el poder ejecutivo nombrará 1; el Senado 1 y la Suprema Corte 3. Este órgano será responsable de funciones administrativas, de regular la carrera judicial, el control interno, así como de realizar el presupuesto del Poder Judicial (*Resumen ejecutivo de la iniciativa de reformas al poder judicial*, Gobierno de México, 2024).

Para el tema en concreto al cual fuimos convocados, a continuación, expongo de manera puntual algunos inconvenientes para la creación de un tribunal de disciplina judicial y órgano de administración judicial, precisando que algunas de estas críticas coinciden con lo expuesto por la Suprema Corte de Justicia (2024), en un reciente estudio publicado con motivo de dichas iniciativas de reformas constitucionales:

- 1) Se parte de un proceso de elección popular para los magistrados y magistradas que integren este Tribunal de Disciplina Judicial, tanto a nivel federal como en el ámbito de las entidades federativas, cuya duración en el cargo coincide con el período de las autoridades que los postulan; aunque en la iniciativa se hable de la sustitución escalonada de éstos, su elección popular compromete y vulnera las garantías y estándares nacionales e internacionales de independencia e imparcialidad, así como la capacidad técnica, autonomía e independencia de la rama judicial.
- 2) Los procedimientos de disciplina judicial deben respetar las garantías sustantivas y adjetivas de acceso a la justicia, debido proceso y tutela judicial efectiva, a partir precisamente de la independencia e imparcialidad de los Magistrados. Al respecto, el derecho constitucional y convencional señalan sin excepción que toda persona que enfrente un procedimiento que pudiera afectar su esfera personal tiene derecho a las garantías judiciales, esto es, el derecho a una defensa adecuada y a ser juzgada por un tribunal independiente e imparcial.

Dichas garantías procesales son aplicables al ámbito disciplinario y contienen estándares específicos de acuerdo con normas de comportamiento establecidas en procedimientos justos, que aseguren la competencia, objetividad e imparcialidad del órgano disciplinario. A este respecto, dentro de los aspectos más preocupantes de la iniciativa destacan la privación del derecho a un recurso efectivo y la inatacabilidad de las determinaciones del Tribunal de Disciplina Judicial, lo que además de representar un modelo punitivo, comprometería la responsabilidad internacional del Estado mexicano al violar convenciones y tratados de derechos humanos, generándose sistemáticamente estados de indefensión del personal judicial.

Bajo el modelo propuesto, surgen dos preguntas esenciales y legítimas: ¿Quién controlaría los actos y resoluciones del Tribunal de Disciplina Judicial? y ¿Cómo garantizar que sus resoluciones no sean arbitrarias y que obedezcan a motivaciones vinculadas con intereses políticos? A mi juicio, con el sistema de nombramiento de sus magistrados se crean incentivos perversos para la aplicación selectiva de la ley y la justicia, esto es, expeditéz para sancionar a las personas juzgadoras cuyas decisiones no se ajusten a las preferencias políticas del régimen en turno, o parálisis ante la coincidencia de afinidades políticas entre los magistrados y funcionarios judiciales sujetos a procedimientos sancionadores, evadiendo o evitando la aplicación efectiva de sanciones por la comisión de faltas disciplinarias.

- 3) Los supuestos o hipótesis de sanción disciplinaria constituyen cláusulas abiertas, y en algunos casos subjetivas y ambiguas, lo que constituye una violación al principio de seguridad jurídica, sobre todo en su vertiente de taxatividad aplicada a los procedimientos sancionadores, ante la exigencia de que los textos normativos legales describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. En la iniciativa no se menciona el *quórum* necesario para la imposición de las referidas sanciones, lo que abre aún más el margen de discrecionalidad para actuar.

Por ejemplo, en la iniciativa se establecen sanciones para castigar conductas “contrarias a la ley”, de donde surge el cuestionamiento de si los juzgadores podrán ser sancionados por el sentido de sus resoluciones y no por aspectos relacionados con su comportamiento; otro supuesto son las “conductas contrarias al interés público”, desconociéndose que en la actualidad el ejercicio de poderes y potestades atribuidas por el ordenamiento jurídico al poder público no se justifican en abstracto, ya sea en la ley o cualquier instrumento normativo diverso, sino que habrá de argumentarse con motivos y justificaciones concretas de interés general, como categoría inherente a los valores y principios del estado constitucional y democrático, que involucran a la libertad, la solidaridad, la participación ciudadana y la justicia fundamentalmente (Rodríguez-Arana, 2012, 15-17). De lo contrario, el concepto de interés público se convierte en una peligrosa categoría que puede propiciar gobiernos autoritarios a partir del ejercicio unilateral del poder; y un supuesto más, cuando la iniciativa se refiere al “encubrimiento de posibles delincuentes”, lo que desde luego resulta incompatible con el principio de presunción de inocencia, por ejemplo, cuando se dicten resoluciones en procesos donde esté en juego la libertad de una persona.

- 4) Un órgano de esta naturaleza debe tener -como ya lo ha interpretado la Corte Interamericana (SCJN, 2023) y la propia Suprema Corte (2000)- la finalidad de determinar si la actuación de los juzgadores se apegó a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que deben caracterizar su actividad, razón por la cual no son susceptibles de modificarse las situaciones jurídicas derivadas de las resoluciones judiciales que se dicten, sino aquellas emanadas de datos objetivos como serían un evidente error o descuido, por haberse emitido en clara contravención al texto expreso de la ley aplicable o simplemente por ignorar documentos y actuaciones que constan en autos, y que resultan esenciales para la resolución del asunto, lo cual no atenta contra la autonomía e independencia de los juzgadores pues éstos conservan

íntegras sus facultades de interpretación y decisión al emitir sus fallos, los que deben ser apegados a derecho.

- 5) La reforma pretende crear dos estructuras orgánicas paralelas con diferentes cabezas, lo cual sumado a la que detenta la Suprema Corte, puede propiciar una fragmentación peligrosa del poder judicial traducida en una multiplicidad de disfuncionalidades. La idea abstracta de que una rama de dicho poder imparta la justicia constitucional (en este caso la SCJN), otra que administre la organización y funcionamiento de los tribunales federales como sería el caso del Órgano de Administración Judicial y otra más que vigile el correcto cumplimiento de la actividad de jueces y magistrados, como sería el Tribunal de Disciplina Judicial, se perfila en los hechos compleja y difícil de operar, no solamente por sus mayores costos financieros sino por la debida coordinación e interlocución que deberán tener éstos para alcanzar los fines esenciales de la impartición de justicia en favor de las y los ciudadanos, comprendiendo las inevitables tensiones (muchas de ellas -y esto lo quiero enfatizar- derivadas de motivaciones esencialmente políticas) entre estas tres estructuras como partes de un poder estatal, pero incluso también en sus relaciones con los demás poderes u órganos del Estado federal mexicano.
- 6) La incorporación de un modelo de administración, disciplina y vigilancia del poder judicial de la federación y de los estados propuesto, tendría necesariamente que llevar aparejados ejercicios similares en los órganos jurisdiccionales que no se encuentran adscritos orgánicamente a la estructura del poder judicial, y que son encargados de resolver controversias en materias especializadas de carácter administrativo y laboral burocrático, como son los Tribunales de Justicia Administrativa, los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Militares, los Tribunales Electorales Locales, entre otros, lo que terminaría por desnaturalizar y politizar aún más la función y alcance de la justicia en detrimento de los ciudadanos.

Concluyo diciendo que el paradigma constitucional y convencional vigente en nuestro país desde el año 2011, debe constituir la hoja de ruta para diagnosticar y discutir de manera responsable, abierta, plural, inclusiva y transparente, la construcción de la mejor iniciativa de reformas constitucionales y legales que representen avances reales y no regresiones en la impartición de justicia en México, no solamente con una visión fragmentada en la órbita competencial del poder judicial de la federación, sino como un gran modelo que transforme, privilegie y consolide la efectividad y consistencia de los órganos jurisdiccionales federales y poderes judiciales de los estados, pugnando por un verdadero

federalismo judicial que haga posible la descentralización de la justicia, con el ahorro de costos, tiempo y esfuerzo.

Lo anterior exige, entre otros aspectos, revisar los sistemas de nombramiento de ministros, magistrados y jueces a partir de amplios procesos de convocatoria, escrutinio público, deliberación y designación por parte de los poderes electos democráticamente y de los propios poderes judiciales federal y de los estados, en donde se privilegie su formación técnica, trayectoria profesional e idoneidad, pues su legitimidad en tanto contrapeso de los poderes ejecutivo y legislativo no puede tener su justificación en las urnas, sino única y exclusivamente en la calidad y consistencia de sus decisiones para cumplir y hacer cumplir los valores y principios consagrados en la ley fundamental y las normas que de ella emanan, como es la garantía de los derechos humanos, la democracia sustantiva, el pluralismo político, la garantía institucional de nuestro federalismo y el combate efectivo a la arbitrariedad de los demás poderes u órganos del Estado. Igualmente, se deben fortalecer sus garantías presupuestarias, así como el acceso, permanencia y promoción con base en una sólida carrera judicial y, finalmente, su escrutinio público permanente a través de la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de todos y cada uno de sus actos.

## Fuentes de consulta

- Cámara de Diputados LXV Legislatura (2024). *Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial*, Gaceta Parlamentaria, 5 de febrero de 2024. Recuperado de <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf> [09-07-2024].
- Ferrajoli, Luigi. (2003). “El papel de la función judicial en el Estado de Derecho” en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, número 18, pp. 23-28. Recuperado de <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2003-02-018-032.pdf> [09-07-2024].
- Ferrajoli, Luigi. (2009). *El fundamento de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- Rodríguez Arana, J. (2012). *Interés general, derecho administrativo y estado de bienestar*, Madrid: Iustel.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2000). Tesis aislada Pleno “CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. AL RESOLVER SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE JUECES DE DISTRITO O MAGISTRADOS DE CIRCUITO PUEDE, SIN MENOSCABO DEL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA Y DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES, EXAMINAR EL APEGO A LA LEGALIDAD DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES.” Tesis: P. XLII/2000, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, página 88. Registro digital: 192154.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). *Independencia judicial*. México, CEC. Recuperado de [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/lineas-corte-interamericana-docs/2024-03/Lineas\\_Precedentes\\_Independencia\\_judicial\\_electronico.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/lineas-corte-interamericana-docs/2024-03/Lineas_Precedentes_Independencia_judicial_electronico.pdf) [09-07-2024].

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024). *Análisis de la iniciativa de reforma al Poder Judicial en México*. México, CEC. Recuperado de [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/page/files/2024-06/Ana%CC%81lisis%20de%20la%20iniciativa%20de%20reforma.%20Problemas%20asociados\\_final.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/page/files/2024-06/Ana%CC%81lisis%20de%20la%20iniciativa%20de%20reforma.%20Problemas%20asociados_final.pdf) [09-07-2024].