

EL ABC DE LA REFORMA JUDICIAL: impactos y desafíos hacendarios para las entidades federativas



A continuación, se presenta un panorama general de la reforma judicial en México, con énfasis en los cambios que transformarán el sistema de justicia. Se analiza el impacto directo de la elección de jueces y la creación de nuevos órganos en las entidades federativas, no solo en términos jurídicos, sino también financieros y administrativos. Además, se plantean los retos presupuestales y cómo pueden prepararse las entidades federativas para cumplir con las nuevas exigencias del sistema judicial.

Ricardo Ayala Villagrana
rayalav@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

El 15 de febrero de 2024, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al Poder Judicial, aprobada y publicada el 15 de septiembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Esta reforma representa un cambio profundo en la estructura y funcionamiento del Poder Judicial. Entre las principales modificaciones destaca la reducción en el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia, la creación del Tribunal de Disciplina Judicial y nuevas disposiciones sobre la elección de jueces y magistrados por voto popular.

INICIATIVA Y NECESIDAD DE LA REFORMA

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 1917 el sistema judicial ha sido objeto de diversas reformas, todas orientadas a mejorar la administración de justicia. No obstante, el país ha continuado enfrentando retos significativos en materia de independencia judicial, transparencia y eficacia en la resolución de los casos. Retos como la lentitud de los procesos judiciales y una percepción pública de corrupción en el sistema judicial, así como la necesidad de modernizar las estructuras, han mantenido un debate constante sobre la necesidad de una reforma profunda y estructural del Poder Judicial.

El Poder Judicial mexicano ha experimentado varios intentos de modernización. Uno de ellos fue la creación en 1994 del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) diseñado para mejorar la administración y disciplina del Poder Judicial. Sin embargo, este y otros esfuerzos no han logrado eliminar del todo las deficiencias estructurales que han afectado la confianza pública en la justicia mexicana.

La reforma que se comenta en este artículo tiene implicaciones significativas para las entidades federativas, ya que deberán adecuar sus marcos normativos y presupuestarios para alinearse con los nuevos procedimientos y estructuras. El reto de armonizar la legislación local con los cambios constitucionales no solo afectará la administración de justicia, sino que también implicará ajustes financieros para cubrir las nuevas necesidades operativas del Poder Judicial a nivel local.



CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA REFORMA

Artículo 17: La reforma a este artículo introduce un cambio relevante relacionado con la **celeridad en la impartición de justicia en materia tributaria**. Antes de la reforma, el artículo estipulaba el derecho de toda persona a recibir justicia “*pronta, completa e imparcial*”, prohibiendo las costas judiciales. La reforma agrega un requisito nuevo: los Tribunales Administrativos, Juezas y Jueces de Distrito y Tribunales de Circuito del Poder Judicial de la Federación deberán resolver casos tributarios en un **plazo máximo de seis meses desde el conocimiento del asunto**. Si no se emite una sentencia en ese periodo, el tribunal deberá notificar al Tribunal de Disciplina Judicial o al órgano interno de control (tratándose de tribunales administrativos), según sea el caso, justificando la demora.

Artículo 20: Uno de los cambios más novedosos es la inclusión de la figura conocida popularmente como **jueces sin rostro**. Este mecanismo específico se legisla para proteger la identidad de los jueces involucrados solo en casos de **delincuencia organizada**, considerados como circunstancias de alto riesgo. Cabe señalar que la implementación de medidas de protección podría requerir recursos adicionales, lo que podría suponer una carga financiera, sin embargo, al resguardar la identidad de jueces y magistrados, se reduce el riesgo de ataques, extorsiones o amenazas provenientes de grupos delictivos.

Así mismo, la **fracción VII del Apartado B del artículo 20** se reformó. Si bien es cierto que ya existía la disposición en donde se contemplaba que toda persona imputada en un proceso penal tenía derecho a ser juzgado “*antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que se solicite un plazo mayor para su defensa*”. Se incorporó la obligación, para que, en caso de que el órgano jurisdiccional no

hubiese emitido la correspondiente sentencia en los términos antes señalados, **se le dé aviso al Tribunal de Disciplina Judicial y en su caso se justifique la demora**.

Artículo 76: La **fracción VIII** fue modificada para brindarle al Senado la **facultad exclusiva de otorgar o negar solicitudes de licencia o renuncia de personas servidoras públicas dentro del Poder Judicial de la Federación**, conforme a lo que establece el artículo 98 de la Constitución.

Artículo 89: Derogación de la fracción XVIII, la cual otorgaba la facultad al Presidente de la República de presentar una terna al Senado para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Esta atribución se transfirió a otros mecanismos más abiertos y participativos, con el objetivo de reducir la influencia del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial, procurando una mayor independencia entre poderes.



Artículo 94: La reforma a este artículo trae consigo modificaciones importantes que afectan la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, particularmente la SCJN. Se contempla la creación de dos nuevas instituciones:

- **Órgano de administración judicial:** Asumirá las funciones administrativas del Poder Judicial de la Federación, también gestionará recursos, personal y el funcionamiento general del sistema judicial.
- **Tribunal de Disciplina Judicial:** Se encargará de supervisar y sancionar la conducta de los jueces y magistrados.

Otro de los cambios significativos es la **reducción del número de ministros de la SCJN de 11 a 9 integrantes**. Así mismo, se establece que la **presidencia de dicha institución se renovará cada dos años de manera rotativa**, de acuerdo con el número de votos que cada candidatura obtenga en las elecciones internas. Este cambio introduce un sistema en el que la presidencia no será ocupada por una sola persona durante periodos prolongados, promoviendo así una mayor diversidad en el liderazgo.

También se modifica la duración del periodo de los ministros de la SCJN, estableciendo que ocuparán su cargo por un **máximo de 12 años** (anteriormente eran 15 años), **sin posibilidad de reelección**.

Así mismo se establece que **la remuneración** que perciban por sus servicios las Ministras y Ministros de la SCJN, las Magistradas y Magistrados de Circuito, las Juezas y Jueces de Distrito, así como el personal del Poder Judicial de la Federación, **no podrá ser mayor a la estipulada para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente** (además se especifica que esta remuneración no será disminuida durante su encargo).

Por último, se indica que las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la SCJN por mayoría de **seis votos serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales, tanto de la Federación como de las entidades federativas**.

Artículo 95: Establece los requisitos para ser elegido Ministro de la SCJN. Antes, la fracción II requería que los aspirantes a Ministro de la SCJN tuvieran cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación. **Este requisito ha sido derogado**. La fracción III ha sido modificada para establecer nuevos estándares académicos y profesionales para los aspirantes.



Artículo 96: Regula los procedimientos para la designación de los Ministros de la SCJN (junto con otros cargos judiciales relevantes) y transforma radicalmente la forma en que estos y otros cargos judiciales son seleccionados al introducir **un proceso de elección popular**, además delimita el papel del Senado y del Presidente de la República en dicho proceso.

Ahora, los Ministros de la SCJN junto con otros cargos judiciales relevantes como magistrados y jueces, serán elegidos de manera libre, directa y secreta por la ciudadanía en las elecciones federales ordinarias. Para ello se instrumenta el siguiente procedimiento:



- El **Senado** publicará una convocatoria para la integración de listas de candidatos dentro de los 30 días naturales siguientes a la instalación del primer periodo ordinario de sesiones del año anterior al de la elección.
- Los **Poderes de la Unión** (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) tendrán la facultad de postular a los candidatos, quienes deben cumplir con los requisitos constitucionales y presentar un ensayo justificando su postulación.
- Un **Comité de Evaluación**, conformado por cinco personas reconocidas en la actividad jurídica, que recibirá los expedientes de las personas aspirantes, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales e identificará a las personas mejor evaluadas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo.
- El **INE** organizará las elecciones y publicará los resultados, asignando los cargos alternadamente entre mujeres y hombres. La elección de los Ministros de la SCJN se realizará **a nivel nacional**, mientras que la de los magistrados y jueces de distrito **será por circuitos judiciales**.
- Las campañas de los candidatos estarán sujetas a regulaciones estrictas, **se prohíbe el financiamiento público o privado y la contratación de espacios en medios de comunicación**. Los candidatos tendrán acceso igualitario a radio y televisión y podrán participar en debates organizados por el INE.
- La duración de las campañas para dichos cargos será de **sesenta días y en ningún caso habrá etapa de precampaña**.

Artículo 97: Establece las condiciones de **nombramiento, duración y responsabilidades de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito** en el Poder Judicial de la Federación. Antes, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito ejercían durante seis años su cargo; ahora, se extiende a nueve años y además se introduce la posibilidad de reelección de forma consecutiva al término de cada periodo.

Adicionalmente, la reforma otorga al Tribunal de Disciplina Judicial el poder de investigar y sancionar a magistrados, jueces y otros servidores públicos del Poder Judicial en caso de responsabilidad administrativa o penal.

Artículo 98: Regula el manejo de las faltas, renunciaciones y licencias de los Ministros de la SCJN, así como de otros cargos judiciales.

Artículo 99: Establece la organización y funciones del Tribunal Electoral, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, detalla su composición, funcionamiento y atribuciones. Se modifica el proceso para designar magistrados electorales, el funcionamiento de la Sala Superior y los procedimientos para resolver impugnaciones electorales. Antes, el Tribunal Electoral era responsable de resolver las impugnaciones relacionadas con las elecciones federales de diputados, senadores y del Presidente de la República, entre otros actos y resoluciones electorales. Ahora se amplía esta responsabilidad, añadiendo impugnaciones relacionadas con la elección de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Se reduce el periodo de encargo de los Magistrados Electorales. Antes, los Magistrados de la Sala Superior duraban en su cargo nueve años improrrogables. La reforma reduce este periodo a **seis años improrrogables**, tanto para los

Magistrados de la Sala Superior como para los de las salas regionales.

Además se introduce un cambio organizacional significativo al transferir la administración al órgano de administración judicial, mientras que la disciplina será competencia del Tribunal de Disciplina Judicial.

Artículo 100: Uno de los cambios más trascendentales es la **sustitución del Consejo de la Judicatura Federal por el Tribunal de Disciplina Judicial**, que ahora será el órgano encargado de la disciplina dentro del Poder Judicial. Este nuevo órgano se encargará de investigar, sancionar y evaluar la conducta de los servidores públicos judiciales. Se integrará por cinco personas electas por la ciudadanía. El mandato de los magistrados durará **seis años**, con renovaciones escalonadas, **no podrán ser reelectos para un nuevo periodo**. La presidencia se renovará cada **dos años**, asignada a quien obtenga mayor votación.

Se crea un órgano de administración judicial encargado de la gestión administrativa y la carrera judicial, el cual será independiente en términos técnicos y de gestión, tendrá a su cargo la determinación de los circuitos judiciales, el ingreso y permanencia del personal, la formación y promoción de los jueces y magistrados, entre otras funciones.



Artículo 101: Regula las **restricciones laborales y los conflictos de interés** que afectan a los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y otros funcionarios del Poder Judicial, se incluye su actividad tras el retiro del cargo.

Artículo 105: Establece las facultades de la SCJN para conocer de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como otros asuntos relacionados con la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad. Se introducen modificaciones significativas en los requisitos de votación para declarar la invalidez de normas impugnadas y en el tratamiento de las controversias constitucionales.

Antes, la SCJN podía declarar la invalidez de las normas impugnadas en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad siempre que la resolución fuera aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. Ahora se reduce este umbral, estableciendo que las resoluciones podrán declarar la invalidez de normas impugnadas si son aprobadas **por una mayoría de por lo menos seis votos**.

Otro cambio importante es la aplicación de los efectos generales de las resoluciones cuando la SCJN declara inválidas disposiciones generales de entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) del artículo 105. Ahora, **las resoluciones tendrán efectos generales si son aprobadas por una mayoría de seis votos**, en lugar de ocho, como establecía la versión anterior.

La reforma también especifica que, **en ningún caso**, la admisión de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad relativas a normas generales **dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada**.



Artículo 107: Uno de los cambios más relevantes de la reforma se refiere a la declaratoria general de inconstitucionalidad en los juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales. Ahora, la SCJN podrá emitir esta declaratoria con efectos generales si se cumplen los siguientes requisitos:

- La SCJN deberá aprobar la declaratoria por una mayoría de seis votos, reduciendo el umbral anterior que requería una mayoría de ocho votos.
- Si después de 90 días desde la notificación no se ha solucionado el problema de inconstitucionalidad, la SCJN podrá emitir la declaratoria general.

Así mismo, se establece que las sentencias de amparo solo se aplicarán a las personas quejas que lo hayan solicitado. Las sentencias se limitarán a amparar y proteger en el caso específico planteado por la demanda y **no tendrán efectos generales en la norma impugnada**, a menos que la SCJN emita una declaratoria general de inconstitucionalidad.

En los casos de juicio de amparo que reclamen la **inconstitucionalidad de normas generales**, la reforma establece que **no podrá concederse la suspensión con efectos generales**. Esto significa que la norma impugnada seguirá aplicándose, aunque se conceda la suspensión, pero sin efectos más allá de las personas que solicitan el amparo.

Artículo 110: Se extiende la lista de personas que pueden ser sujetas a juicio político. Anteriormente, la lista incluía a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, entre otros. Ahora, se añaden los siguientes funcionarios:

- Magistradas y magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial.
- Integrantes del Pleno del órgano de administración judicial.
- Magistradas y magistrados del Tribunal Electoral.
- Consejerías electorales del Instituto Nacional Electoral.

El artículo continúa estableciendo que los funcionarios locales (ejecutivos estatales, diputados locales, magistrados de Tribunales Superiores de Justicia Locales, y miembros de organismos autónomos locales) pueden ser sujetos de juicio político, pero sólo por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Artículo 111: Se amplía la lista de servidores públicos que pueden ser sujetos a procedimiento penal durante el tiempo que ocupan su cargo. Además de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, magistrados del Tribunal Electoral, y otros funcionarios ya incluidos, se añaden las siguientes figuras:

- Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial.
- Integrantes del Pleno del órgano de administración judicial.

Artículo 113: Se modifican los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, al remplazar al representante del Consejo de la Judicatura Federal con un representante del Tribunal de Disciplina Judicial, para reflejar los cambios en la estructura judicial.

Artículo 116: Se fortalece la independencia judicial, se actualizan los mecanismos de elección de **magistrados y jueces locales** y se refuerzan los principios de transparencia y evaluación en los procesos de designación.

Con la reforma se requiere la **creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y un órgano de administración judicial en cada estado**, similar a los del Poder Judicial de la Federación. Estos órganos deben tener independencia técnica y de gestión para reforzar la imparcialidad y el control interno dentro de los poderes judiciales estatales. Establece que **magistrados y jueces locales** durarán en su encargo **nueve años, con posibilidad de reelección**.

Por último, la reforma a este artículo establece que en los poderes judiciales de los Estados **no podrán crearse ni mantenerse en operación fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no estén previstos en la ley**.



Artículo 122: Este artículo, similar al artículo 166 constitucional, aborda varios aspectos clave en la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la **Ciudad de México**, como la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y un órgano de administración judicial, así como los periodos de duración de jueces y magistrados de **nueve años en su encargo, con posibilidad de reelección**.

Artículo 123: Se establece que **los conflictos laborales** entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, así como los que se presenten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, serán resueltos por el Tribunal de Disciplina Judicial. Este cambio asegura un órgano especializado en el tratamiento de disputas dentro del Poder Judicial.



ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Esta reforma cuenta con 12 artículos transitorios incluidos en el Decreto (DOF 15/09/2024). En el primero se subraya su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF. En el segundo se establece el inicio del Proceso Electoral Extraordinario 2024-2025 para la elección de diversas autoridades judiciales (incluyendo a ministros de la Suprema Corte, magistrados del Tribunal Electoral y jueces federales) el día de entrada en vigor del decreto. Además, introduce un mecanismo para la renovación parcial del Poder Judicial mediante elecciones escalonadas, se establecen los plazos y mecanismos para la creación del Tribunal de Disciplina Judicial y el órgano de administración judicial y se ordena la extinción del Consejo de la Judicatura Federal. El **artículo octavo transitorio da un plazo de 90 días al Congreso de la Unión para adecuar las leyes federales, mientras que los estados tendrán 180 días para ajustar sus constituciones locales**.



IMPPLICACIONES FINANCIERAS Y JURÍDICAS PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Esta reforma judicial implica importantes desafíos tanto financieros como jurídicos para las entidades federativas. En términos financieros, uno de los mayores retos será la obligación de adecuar los presupuestos locales para cubrir las nuevas estructuras y órganos judiciales que se establecen, tales como el Tribunal de Disciplina Judicial local y el órgano de administración judicial.

Además, la prohibición de crear fondos, fideicomisos, o contratos análogos que no estén previstos en la ley, afectará la manera en que los estados gestionan sus recursos destinados al Poder Judicial. Esto demanda mayor eficiencia y transparencia en el uso de los fondos públicos, lo que podría generar inconvenientes si las entidades no están preparadas para enfrentar estas exigencias.

Por otro lado, se plantea una modificación importante en la elección de jueces y magistrados por voto directo y secreto, lo que añade un componente electoral al sistema judicial. Para las entidades federativas, este cambio implica un reto logístico y administrativo, ya que deberán preparar los procesos bajo un sistema abierto, accesible y paritario, garantizando una adecuada participación ciudadana.

En términos jurídicos, las entidades federativas tendrán que armonizar sus marcos normativos con apego a las disposiciones federales. Esto implica reformar constituciones locales y adecuar leyes orgánicas de los poderes judiciales estatales para garantizar que los procedimientos de selección, evaluación y permanencia de jueces y magistrados locales estén alineados con los nuevos estándares federales, lo que requerirá un esfuerzo legislativo significativo.

Otro aspecto a considerar son los derechos laborales de los trabajadores de los poderes judiciales locales que se vean afectados por la reestructuración

derivada de la creación de nuevos órganos judiciales, como el Tribunal de Disciplina Judicial local y el órgano de administración judicial. Aquellos trabajadores que se encuentren actualmente en funciones y cuyos cargos no tengan un equivalente en la nueva estructura, deberán sujetarse conforme a lo establecido en la legislación laboral vigente. Esto implica que los servidores públicos que no sean reubicados o reelectos en una posición equivalente deberán ser liquidados conforme a la ley, garantizando el respeto a sus derechos laborales adquiridos.

En este sentido, la extinción de ciertos órganos, por ejemplo, los Consejos de la Judicatura a nivel estatal, implica la necesidad de ajustar el personal que quedará sin una posición en la nueva estructura. Los estados tendrán que prever el pago de liquidaciones, pensiones y otras compensaciones laborales a quienes no encuentren cabida en el nuevo esquema judicial, lo que representa un reto financiero significativo que deberá ser incorporado en los presupuestos locales. La magnitud de estos ajustes dependerá de la capacidad de cada entidad para absorber o reasignar al personal dentro de las nuevas instituciones.



CONCLUSIONES

La reforma judicial representa un cambio trascendental en el sistema judicial mexicano, con implicaciones profundas a nivel nacional y, particularmente, para las entidades federativas. Al introducir cambios sustanciales en la estructura del Poder Judicial, como la creación del Tribunal de Disciplina Judicial, el órgano de administración judicial y la elección popular de jueces y magistrados, las entidades federativas enfrentarán significativos desafíos financieros y jurídicos, ya que deberán adaptar sus marcos normativos y presupuestales para cumplir con las nuevas exigencias.

De igual manera, las entidades deberán no solo garantizar la adecuación de sus legislaciones, sino también afrontar los costos asociados con la creación de nuevos órganos judiciales, lo que exigirá

la reestructuración de sus recursos financieros. Asimismo, la implementación de un sistema de elección popular para jueces y magistrados locales representa un reto logístico que requerirá una adecuada planificación y previsión de recursos.

Es importante advertir que este artículo ofrece un primer acercamiento a los posibles impactos de la reforma judicial a nivel local, en un contexto de constante evolución. Al día de hoy, varios aspectos de la reforma aún se encuentran en proceso de definición dentro de un paquete de reformas complementarias. Esto significa que las entidades federativas deberán seguir atentas a las disposiciones que se emitan, para hacer los ajustes pertinentes conforme a los avances y lineamientos que se establezcan en los meses venideros.



FUENTES CONSULTADAS

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-09-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Decreto. (DOF 15/09/2024). 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. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0



Ricardo Ayala Villagrana

Abogado y Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara. Actualmente forma parte del equipo de especialistas del área de Disciplina Financiera de INDETEC.