

Proyecto de Iniciativa

Reestructuración del Poder Judicial



INICIATIVA DE LOS SENADORES....., DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE MOVIMIENTO DE REGENERACION NACIONAL (MORENA), CON PROYECTO DE DECRETO **POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RELATIVAS AL PODER JUDICIAL FEDERAL.**

C. SENADOR MARTÍ BATRES GUADARRAMA.

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

P r e s e n t e.

Los que suscribimos SENADORES:, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8, apartado 1, fracción I; 164, 169 y 172 del Reglamento del Senado de la República, nos permitimos someter a consideración del Pleno de esta Cámara la **siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativas al Poder Judicial Federal**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Generalidades, objeto de la iniciativa y precisiones en torno a la independencia judicial

En una sociedad organizada conforme a leyes, la función que desempeñan los jueces como administradores de justicia merece ser exaltada, debido a que ellos mediante el desarrollo de su función contribuyen para que se dé una convivencia pacífica y armónica. Es indispensable por ello, tener asegurada la existencia de jueces justos.

Es incuestionable que el sistema de justicia debe conformarse por jueces independientes, apegados únicamente a la función que le reserva la ley. Esta garantía de legalidad es fundamental para alcanzar un verdadero Estado de derecho. Por ello, la tarea primordial e incesante que debe asumir el Poder Legislativo, es afianzar y asegurar la independencia de los jueces para que sean verdaderamente imparciales y justos en la emisión de sus fallos y también, sean fieles a la ley cuando determinen la resolución de los conflictos. Por esta razón, la principal consideración que inspira esta iniciativa es la de resguardar y proteger la independencia judicial, dignificar el papel de los jueces tanto al servicio de los derechos de los ciudadanos como del interés general ya que éstos representan la piedra angular de la organización política.

Estamos convencidos como una condición necesaria para una convivencia social armónica, que un Poder Judicial que resuelva de manera completa y pronta los asuntos a su cargo, que facilite a los gobernados el acceso a la justicia, que respete el debido proceso y en general sus derechos fundamentales de los ciudadanos, debe contar con jueces independientes en el ejercicio de la función de administrar justicia.

Creemos que no debe perturbarse al Juez en su hacer cotidiano con reformas o iniciativas que incidan en su actuar, sino por el contrario, se debe garantizar que el Poder Judicial continúe desempeñando su función conforme a las reglas establecidas, y en su caso, únicamente reforzar sus funciones. No obstante, cuando la función de impartición de justicia se ve amenazada por influencias

ajenas a la ley y a su imperio, es precisamente cuando el Poder Legislativo tiene que actuar, y es justo este motivo el que nos obliga a presentar esta iniciativa que incide en el ámbito del Poder Judicial Federal.

La presente iniciativa tiene como objeto, fortalecer la función del Poder Judicial de la Federación, pero sobre todo, tiene como objeto combatir las deficiencias o distorsiones que mal encauzan la justa aplicación de la ley y la sana impartición de justicia como práctica cotidiana en el seno de este Poder. Mal se haría, en emitir alguna regla o pretender algún cambio en un sector que funcione y que dé resultados a satisfacción plena de la sociedad destinataria de los servicios que le proporciona. No obstante, es evidente que, en los últimos años, la función que desempeña el Poder Judicial Federal no ha tenido resultados satisfactorios para la sociedad. Es por ello que se emite esta iniciativa para mejorar la impartición de justicia por parte del Poder Judicial Federal.

Nuestro país como Estado constitucional, está sujeto a la necesidad de evolucionar de forma incesante en el perfeccionamiento de sus instituciones. En este sentido, es determinante que el Poder Legislativo haga su parte y coadyuve a establecer o preservar el principio fundamental de toda institución política que es el de servir al bien común y consolidar y legitimar las instituciones democráticas. No se puede soslayar que, para garantizar un verdadero y eficaz Estado de derecho es necesario enfrentar la resistencia y la abierta oposición de múltiples grupos que pueden representar o promover intereses políticos y económicos adversos a un interés general. Por ello, pensamos que sin lugar a duda el espacio ideal para debatir los cambios que hacen falta y tomar las decisiones de mayor impacto, es el Poder Legislativo por el carácter abierto y deliberante para adoptar decisiones entre las fuerzas políticas.

En el orden constitucional actual con la división clásica de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cobran total vigencia los planteamientos clásicos de la teoría

política, en el sentido de que todo poder que se dota a una autoridad debe ser limitado y sujetarse a contrapesos y vigilancia constante. Por tanto, ninguno de los tres poderes de la Unión, puede sustraerse a esa exigencia so pena de generar un poder desbocado, proclive a abusos, sin rendición de cuentas y abierto e impune en perjuicio de los derechos de los ciudadanos. Aun así, también es cierto que cualquiera de los tres poderes es susceptible de extralimitarse y afectar la convivencia entre los ciudadanos socavando la legitimidad del sistema de gobierno, produciendo así un daño a la sociedad en detrimento a la función que desempeña.

En atención a lo anterior, se ha planteado por la teoría constitucional (Loewenstein) la absoluta necesidad de implantar y hacer efectivos controles de poder tanto al interior, como al exterior de los órganos sujetos a control. Es decir, controles intraórgano e interórgano. De esta forma, ninguno de los tres poderes se puede separar de estos imprescindibles controles.

En lo que respecta a los límites intraórgano se suelen dividir las funciones de un órgano del Estado y confiárseles por separado a instancias diferentes e independientes entre sí, como es el caso del Consejo de la Judicatura Federal. Pero, para que el Consejo ejerza con eficacia su función de contrapeso en el gobierno interno del Poder Judicial debe existir completa independencia entre la función que desempeña el Consejo como órgano de administración y gobierno y la impartición de justicia como función sustantiva que desempeña el Poder Judicial.

En el caso de los controles interórgano, los actos de los órganos del Estado están sujetos a otra instancia constitucional; de ahí que los actos de un órgano del Estado, pueden ser revisados vía control de legalidad, o bien, que la actividad íntegra de un órgano del Estado puede ser evaluada por otro órgano del Estado, o en su caso, puede prescribirse la intervención de dos órganos para atribuirle eficacia a un acto emitido por un órgano, de forma que, si bien los tres poderes del

Estado están separados entre sí, existe entre ellos una clara relación de interdependencia a través de estos instrumentos de control mejor conocidos como “puntos de contacto”. El fin que motiva toda esta trama de organización institucional es garantizar al ciudadano las restricciones del poder político frente a su esfera de derechos y con ello, la plena vigencia del orden jurídico.

Con motivo de la primacía del ciudadano como razón de ser de toda la organización política, cada institución, cada figura jurídica, cada facultad y cada prerrogativa de autoridad, deben ser vistas desde la óptica de servir al individuo, y nunca como un privilegio propio del funcionario titular de un cargo. En consecuencia, resultan infundadas y por ello se deben evitar, las argumentaciones de cualesquiera funcionarios que invocan una suma de privilegios o estatus como un fin en sí mismo o como exigencia de desempeño en el cargo que ostentan.

En un Estado constitucional toda facultad, estructura de poder o institución se encuentran limitadas bajo la lógica del interés público y es inadmisibile que se pretenda invocar una prerrogativa de una autoridad para disimular intereses subyacentes de grupos de funcionarios, que ni son la razón de los poderes concedidos a la autoridad, ni deben ser confundidos con el fin fundamental de una institución. Para ser más concretos, la independencia judicial desde este momento debe ser entendida cabalmente como un principio, no puede ni debe ser invocada para encubrir o legitimar intereses patrimoniales y corporativos de los funcionarios que conforman desde sus diferentes responsabilidades el Poder Judicial Federal.

A casi veinticuatro años de la reforma constitucional más significativa del Poder Judicial Federal que data del 31 de diciembre de 1994, cuyos cambios delinearon la estructura esencial que prevalece hoy en día en este poder, debemos hacernos varios cuestionarnos: ¿En qué medida el Poder Judicial Federal constituido que ahora ejerce la función encomendada, se ajusta al modelo creado por la Constitución?, es decir, la divergencia entre la institución “Poder Judicial Federal”

real y el establecido en la Constitución, ¿La institución que hoy existe es justamente la que se previó con dichas reformas? ¿Es el ideal de Poder Judicial Federal que esperábamos?

Difícilmente se puede dar una respuesta afirmativa a las anteriores interrogantes, pues resulta evidente que el paso del tiempo ha dejado en claro, entre otros aspectos, que tanto el procedimiento de designación de ministros (art. 96), como la conformación y funcionalidad esperada del Consejo de la Judicatura Federal (arts. 100 y 94), resultan muy distantes a la luz de la expectativa cifrada en ellos.

Lo anterior, quizá se deba al distorsionado y malicioso mecanismo de integración de la terna de candidatos a ocupar el cargo de ministro presentadas al Senado por el titular del Ejecutivo Federal que siempre es discrecional y que en más de un supuesto y sin violar la Constitución, parece responder solamente a intereses de grupo o de partidos políticos; o quizá también, al desequilibrio de la regla establecida a favor del presidente como potestad residual por la omisión de designación del aspirante de la terna propuesta o por el rechazo de ésta por el Senado (art. 96), o a la no generalización de las facultades del Consejo de la Judicatura a todo el Poder Judicial (art.94), así como, a la relajada u omisa exigencia técnica de los requisitos para ser ministro de la Corte (art.95).

Todas estas circunstancias provocan deficiencias graves en la organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal, y obvio, estas distorsionan la impartición de justicia pues han sido determinantes para que la sociedad mexicana no tenga una buena percepción ni de este poder como institución, ni mucho menos de los más de sus miembros. Últimamente se ha cuestionado públicamente al Poder Judicial por fomentar el nepotismo entre sus miembros, pero principalmente por las graves deficiencias en la administración de justicia, y de sus funcionarios, quienes por cierto, son igualmente trabajadores del Estado, derivado de los exagerados privilegios económicos no del todo justificados, por la falta de autocrítica, por su alejamiento de la sociedad y fundamentalmente por su

exacerbado corporativismo. Situación esta del Poder Judicial Federal que por el momento nos impide aspirar al **México justo** que todos deseamos.

Como se observa, las numerosas críticas que hemos referido, y sobre todo, la gravedad de éstas, **justifican la obvia necesidad de que el Poder Judicial Federal sea sometido a una cirugía mayor mediante una reforma integral que lo fortalezca, que consolide la independencia de los jueces**, tanto al interior del Poder Judicial, como frente a los otros poderes constituidos, o frente a los diversos grupos sociales de presión, incluyendo los medios masivos de comunicación, **para que así se reencauce y se identifique plenamente la razón de su independencia**, que no es otra, que la debida impartición de justicia, o sea, el pleno cumplimiento de su estricta función y no la persona del juez individualmente considerada o del Consejo de la Judicatura Federal per se; que **se reivindique** la tarea de los impartidores de justicia y especialmente la imagen pública de los jueces, que se les reconozca lo difícil y sacrificado de su labor, claro, a partir de distinguir con nitidez la razón de la independencia de este poder, de advertir que no se trata de un privilegio de grupo, ni de un interés corporativo sino de un elemento esencial del servicio público de la impartición de justicia.

Esta iniciativa busca también provocar una reflexión, incluso autocritica del propio Poder Judicial, como mecanismo para acercar a este órgano con la sociedad, para sensibilizarlo, pero fundamentalmente para legitimarlo como efecto de la mejoría que se logre en la administración de justicia a consecuencia de las reformas propuestas con esta iniciativa.

Los cambios que esta iniciativa persigue son fundamentalmente estructurales y funcionales, con excepción de la figura, mejor conocida como **amicus curiae**, con la que se busca mejorar la impartición de justicia proporcionando nuevos argumentos de claridad a la litis, los que, en congruencia con la función del juez en la búsqueda de la verdad, permitan la intervención de terceros calificados en

procesos de especial trascendencia o de interés general, innovación normativa que por razones de permanencia, consideramos pertinente establecerla en la propia Constitución para que sea desarrollada y debidamente aplicada mediante la ley ordinaria.

La iniciativa que nos ocupa, debe entenderse como la parte inicial de una serie de reformas al Poder Judicial, no solo Federal, sino también hacia los Estados, en los que también se debe insistir en el fortalecimiento de su estructura interna y en la consolidación de su independencia. No obstante, debe subrayarse que en la actualidad la situación real del Poder Judicial Federal frente a los Poderes Judiciales Estatales es radicalmente diferente. Veamos. La reforma de los poderes judiciales estatales, ha sido emprendida por esta XLIV legislatura como se advierte con la propuesta de modificación de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada también, por el grupo parlamentario de “MORENA”, en la sesión de 13 de septiembre de 2018.

Por otro lado, la propuesta de creación de instancias o vías adicionales que garanticen la supremacía de las constituciones estatales por los Poderes Judiciales Locales a los que se busca fortalecer con algunos mecanismos que consoliden su independencia, debe considerar algún ajuste que armonice e integre al amparo federal los amparos locales, competencia de los poderes judiciales estatales.

Con todo esto, se confirma la tendencia emprendida para el fortalecimiento de los órganos impartidores de justicia a nivel nacional, como medida indispensable e inicial para revertir la inseguridad jurídica en general y para combatir la grave situación de corrupción e impunidad imperante en todo México.

La iniciativa de reforma que hoy presentamos incluye por el momento, únicamente disposiciones constitucionales, y habrá de ser complementada, en caso de aprobarse, con modificaciones a leyes ordinarias que reglamenten con la precisión

debida los mandatos y principios que se incorporen a la Ley Suprema. Consecuentemente, son objeto de nuestra propuesta los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 105 y 107 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma, dada su magnitud, los órganos que involucra dentro del Poder Judicial, los temas que comprende y las funciones que establece y modifica, no intenta solo maquillar algunos de los problemas que atañen al Poder Judicial Federal simulando cambios para que la situación permanezca igual, sino que, con oportunidad del resultado de las recientes elecciones, enmarcados en la denominada cuarta transformación del Estado y haciendo eco de una inquietud generalizada en la sociedad, incluso por la participación de asociaciones civiles muy activas como **México Unido Contra la Delincuencia A.C.** o **México Justo**, tratemos todos de impulsar cambios profundos que verdaderamente sean soluciones a las dificultades que ahora aquejan al Poder Judicial Federal en su estructura y funcionamiento, de modernizarlo, para garantizar efectivamente la independencia real de este poder, del fortalecimiento definitivo de su estructura y de su organización.

Al proponer esta iniciativa, no dejamos de reconocer lo complejo de la materia que se está reformando, lo controvertido de cualquier postura, ni la multiplicidad de criterios o de mecanismos disponibles para garantizar la verdadera independencia del Poder Judicial, lo discutible de su utilización, así como las complicaciones que entraña la interacción, análisis, valoración y finalmente la ponderación de los principios y la prevalencia de alguno de ellos para justificar la posición adoptada, sin embargo, partimos de varios supuestos que es preciso tomar en cuenta en esta materia para tomar buenas decisiones.

En primer lugar, es indispensable la identificación plena de los elementos y caracteres de lo que debe entenderse por independencia judicial, para así, poder

construir con la mayor aproximación posible su contenido y verificar de qué modo y en qué casos ésta se vulnera; **en segundo**; que el difuso principio de la independencia, como presupuesto indispensable para la existencia y funcionamiento de todo poder judicial, es relativo y no absoluto, al igual que la gran mayoría de los principios constitucionales, postura prácticamente sostenida en cualquier esquema de Derecho comparado, del que por cierto, el mexicano no es la excepción, según reiterados pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia; **y finalmente**, una expresión de la relatividad del principio de independencia judicial sugiere no trasladar sin más las formulas y garantías en que se concreta la independencia en otros derechos, o valorarla abstractamente, ni esperar que se le pueda dar y tenga necesariamente el mismo alcance en el derecho a aplicarse, porque el sentido y la amplitud que se le de está directamente relacionada con la caracterización del ordenamiento positivo en el que se ubique.

Así, habrá que ponderar en cada caso, por ejemplo, el tipo de gobierno establecido, si es presidencialista o parlamentario, o incluso, la forma de elección y garantías de inamovilidad establecidas para los jueces del país que se trate.

Por tanto, los cambios que proponemos mediante esta iniciativa procuran aportar una solución a los problemas actuales que enfrenta el Poder Judicial Federal, en relación con los órganos, procedimientos, facultades, prerrogativas y temas que constituyen los conflictos más agravados por los que ahora atraviesa y, desde luego, bajo la consideración que lo que se sugiere es precisamente el remedio para solucionarlos que mejor creemos por nuestra experiencia y conocimiento del tema, se ajusta a nuestro Poder Judicial Federal.

Se puede concluir, de acuerdo a los planteamientos hechos hasta ahora, que todo Estado democrático de derecho asigna a cada poder una función específica a cumplir, y que al Poder Judicial se le ha encomendado concretar en última instancia el Estado de Derecho, es decir, que las normas dictadas por la sociedad organizada a través del Poder Legislativo efectivamente se apliquen y se apliquen

con eficacia. En tal virtud, el Estado de Derecho así entendido resulta ser aquella cualidad de un Estado que se caracteriza porque las relaciones entre el gobierno y sus ciudadanos, las de los particulares entre sí y las de órganos de distintos poderes, no son determinadas por la fuerza, sino por el alcance y la aplicación de normas jurídicas que ordenan sus conductas y actos para su debida aplicación, tarea esta propia del Poder Judicial, que de alguna forma controla a los otros dos poderes cuando se apartan de las disposiciones legales a las que están sujetos.

Luego entonces, en razón de su función esencial, la idea misma de independencia judicial está vinculada a la existencia y desenvolvimiento del Estado de Derecho y es por ello que es imprescindible y presupuesto necesario para hacer posible su función intrínseca procurar la mejor, la más correcta impartición de justicia; así que cualquier regulación o medida para fortalecerla y hacerla realidad no solo resulta conveniente, sino imprescindible, a ello responde esta iniciativa al fortalecimiento de la independencia del Poder judicial Federal.

Permítasenos hacer alguna reflexión sobre este principio que justifica el sentido, el contenido y el alcance de esta iniciativa; la independencia judicial.

Pensamos que la independencia de los jueces debe ser entendida como un instrumento propio e indispensable de la impartición de justicia que hoy por desgracia se ve afectada cuando el ejercicio de la función de un juzgador se desvía del imperio de la ley porque se atiende al influjo de fuerzas o presiones ajenas a ella, es decir, cuando por otras razones que no derivan de la norma aplicada, se resuelve o se falla un caso concreto. **En consecuencia, el destinatario directo y por excelencia de dicha independencia resultan serlo los sujetos a los que se les aplica la norma e indirectamente la sociedad entera a la que pertenecen y no tanto el propio juzgador en lo personal, o los tribunales como institución,** los que, si bien es cierto, fungen en apariencia como los destinatarios de la protección judicial, lo cierto es, incluso de un superficial análisis, que los efectos de esa atención a fuerzas extrañas inciden en

la esfera de las personas sujetas a la administración de justicia. Así cuando un juzgador recibe presiones en lo personal, bien al interior del poder judicial o fuera de este, por un individuo o por un órgano del Estado, o por un grupo social o por cualquier fuerza de poder, para resolver un asunto, es decir, para impartir justicia, es cuando su independencia, para juzgar y no otra, se ve perturbada, pero es precisamente por esa razón y no por otra, que se afecta la independencia del juzgador, que también se puede mermar por el propio juzgador, por sus creencias, por su idiosincrasia, y entonces se deja de ser imparcial.

Si bien se mira, la independencia protegida y referida al juzgador emisor del fallo, lo ubica, solo bajo alguna perspectiva, como destinatario de la norma, sin embargo, no constituye su razón de ser, no persigue per se la protección personal del juez, ni la del órgano de autoridad del que forma parte, ya sea el Consejo de la Judicatura, o el propio Poder Judicial Federal, los que deben entenderse más como medios que como sujetos de protección, pues la finalidad de su regulación es que la impartición de justicia permanezca libre y sea ajena a cualquier tipo de presión.

Por ello, debe claramente identificarse el objetivo, el contenido el destinatario y beneficiario de la independencia judicial y no confundirse esta como una virtud o cualidad que procura el beneficio del juez o tribunal en sí mismos, o que el contenido que le es propio, y por ende, los mecanismos o garantías utilizados sean para resguardarlos y tengan que personalizarse en beneficio de los juzgadores, y obvio es, que éstos sean precisamente los destinatarios de los medios de protección creados en defensa de la independencia judicial.

En resumen, bien entendida la independencia judicial, ésta debe considerar como objeto la función de impartición de justicia, como sujeto o destinatario de ésta a las personas implicadas en el litigio y a la sociedad y como medio o instrumento de protección al juez o a la institución judicial, los que, se insiste, no pueden

identificarse, ni entenderse por sí como los sujetos, el objeto y la razón de la misma.

Aspecto final y quizá el más importante a la vez del más discutible en la lógica construcción de la independencia judicial es la plena identificación de los medios o instrumentos concretos a través de los que se debe garantizar propiamente esta independencia, tales como la forma de acceso al cargo de los juzgadores, la carrera judicial integralmente considerada, la estabilidad que conlleva, la inamovilidad de los jueces y la regla establecida en el párrafo décimo primero del artículo 94 de la Constitución, e incluso su repetición en el contenido de la reforma de 2009 al artículo 127 del mismo ordenamiento, y de las que quiere prevalecerse el Poder Judicial Federal, para justificar su resistencia a la disminución de las remuneraciones de sus miembros, argumentando una violación precisamente a la independencia.

Todas las reglas previstas en la Constitución sobre el tema analizado, responden a la especial protección de la independencia judicial tendientes a garantizar la adecuada administración de justicia que, incluso, salva el trato desigual que se concede a las remuneraciones de los miembros del Poder Judicial Federal en su condición de trabajadores del Estado, respecto de los servidores públicos que se desempeñan en otros órganos o instituciones y eso es determinante al momento de interpretar y aplicar dichos preceptos, y de su preferencia bajo el método de la ponderación. La independencia judicial es entonces, la que nos permite identificar y establecer, en todos estos casos el contenido y alcance de estos preceptos, desde luego la razón de su establecimiento, y claro está, su destinatario.

Las dos últimas garantías, señaladas en el párrafo anterior, esto es, la inamovilidad o permanencia de los miembros del Poder Judicial y la aparente imposibilidad de disminuir el monto de sus remuneraciones, mandato éste que ya existía en la Constitución previo a las reformas de 1994, han provocado de reciente una profunda controversia en nuestros días y un conflicto entre el Poder

Legislativo, representado por el Senado y el Poder Judicial Federal en su conjunto y más específicamente en la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, consideramos no constituyen razón suficiente para descalificar la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que establece como límite a todos los trabajadores del Estado el monto de las remuneraciones del Presidente de la República, recientemente publicada en el Diario Oficial de la Federación, y por tanto obligatoria para todos, ya que la finalidad de dicha norma no es influir o alterar el imperio de la ley, ni presionar a los jueces o a la judicatura para que resuelvan juicio en algún sentido, ni coartar su libertad en el ejercicio de la función pública de impartición de justicia, sino tan solo, en su calidad de trabajadores del Estado, ajustar la magnitud de sus remuneraciones, respecto de las que percibe el Presidente de la República, que es el “servidor público” que tiene la mayor responsabilidad en el ejercicio de encargo, y desde luego, que sean correlativas y proporcionales con las del Presidente de la República y con las de todos los demás trabajadores del Estado.

En consecuencia, no parece que la razón que motiva la no disminución de las remuneraciones pueda prevalecer sobre su ajuste en el Poder Judicial pues tal garantía solo se vería afectada, como se ha argumentado insistentemente, cuando la medida obedezca o constituya un medio de presión o influencia para que la tarea sustantiva de la administración de justicia se altere, situación ajena a la política salarial protegida actualmente por el artículo 127 constitucional, de manera que en resumen, el principio de independencia no puede justificar la imposibilidad de ajuste de las remuneraciones de los miembros del Poder Judicial Federal, razón por la cual, con el fin de evitar problemas de interpretación y aplicación del contenido y alcance de la independencia judicial, y del párrafo décimo primero del artículo 94, con el 127, ambos, de la Constitución, es que, proponemos que se derogue el transitorio tercero de la reforma del artículo 127, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

Reiteramos entonces que la independencia y eficiencia de la labor que realiza el Poder Judicial mexicano es hoy una exigencia ampliamente sentida en nuestra sociedad. También, reconocemos que existe una manifiesta y desesperanzadora falta de confianza en las instituciones encargadas de proporcionar seguridad jurídica a los mexicanos y que la sociedad reclama una administración de justicia pronta, expedita, imparcial, apegada al mandato constitucional; que respete verdaderamente el acceso a la justicia y respetuosa con los derechos humanos; de manera que el diseño del Poder Judicial Federal que se propone tiene como principal objetivo contribuir, en el ámbito de su competencia, al establecimiento del verdadero Estado de Derecho al que aspiramos todos los ciudadanos.¹

Por otro lado y por muy distintas circunstancias, debe reconocerse que el Poder Judicial ha sido el poder del Estado que menos atención ha recibido por parte de los gobernantes y particularmente de parte del Poder Legislativo, ya que incluso, en el procedimiento para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de

¹ A últimas fechas, las diferentes agendas de las reformas judiciales en Iberoamérica han versado en torno a la necesidad de contar con investigaciones jurídicas empíricas que permitan evaluar el funcionamiento de las instituciones que integran los sistemas de justicia. En el panorama del derecho judicial iberoamericano comparado, destacan los trabajos de investigación desarrollados por los poderes judiciales de España y México, mediante la publicación de sendos trabajos elaborados bajo el título de: *Libro Blanco. El Libro Blanco de la justicia*, elaborado en España entre 1996 y 1997, constituye el primer precedente de este tipo de investigaciones en las que el propio Poder Judicial español, a través del Consejo General, asumió la iniciativa y la coordinación de la elaboración de un estudio institucional sobre los principales problemas estructurales, funcionales y organizativos del sistema de administración de justicia español. Este trabajo se distinguió, tanto por la pluralidad de disciplinas de las ciencias sociales que fueron empleadas en su elaboración: derecho, sociología, economía y administración pública; como por la completitud de temas de la administración judicial abordados en forma amplia, profunda y crítica: el acceso a la justicia, los modelos de enseñanza en la formación de jueces y magistrados, la inspección y el régimen disciplinario de los juzgadores, la gestión del despacho judicial, y las reglas para la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, entre otros grandes temas más. Este ejercicio realizado en España, fue emulado por el Poder Judicial mexicano 10 años después, al presentarse en septiembre de 2006, El Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México, en el cual se condensan los resultados obtenidos en la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano (convocada por la Suprema Corte en agosto de 2003) A diferencia de España, donde la redacción del Libro Blanco estuvo a cargo del Consejo General del Poder Judicial; en México la dirección de la Consulta Nacional, así como la publicación del Libro Blanco corrió a cargo de un comité de la Suprema Corte, quien confió su redacción a los doctores José Antonio Caballero Juárez, Sergio López-Ayllón y al maestro Alfonso Oñate Laborde. Esta publicación presentó en su último capítulo número X, a manera de conclusiones, 33 acciones para reformar la justicia en México. Véase: Rivas Acuña, Israel, El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 179, 2011, p. 137-138.

Justicia de la Nación se percibe una clara supeditación al titular del Poder Ejecutivo, hecho que desafortunadamente, la realidad ha confirmado, razón por la que este tema ha sido de especial importancia en la construcción de esta iniciativa y punto toral de nuestra propuesta, pues a pesar de que el sistema anglosajón y más particularmente el estadounidense, utiliza este método de designación de sus más altos juzgadores, éste no representa una buena opción en nuestro Derecho, es más, pudiera afirmarse que es una causa, quizá de las más graves, de injerencia del Presidente de la República en la vida y función del Poder Judicial Federal y por ende, un gravísimo atentado a su independencia.

Nuestra primera propuesta en consistencia con este argumento se refiere a eliminar la intervención del titular del Poder Ejecutivo Federal en la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el principio y mando de todo el engranaje de administración de justicia en el nivel Federal del Estado mexicano. En tal virtud, insistimos en esta iniciativa, en una serie de modificaciones a la institución de los ministros, que no solo se limite a su designación, sino que también incida, entre otros aspectos, en su duración y algunas restricciones de sus facultades de frente al Consejo de la Judicatura. Si bien entonces, la materia de estas reformas se refleja prioritariamente en la independencia externa del Poder Judicial Federal, tiene también una significativa repercusión en la independencia interna de este Poder.

Otro aspecto, muy relevante en el contenido de esta iniciativa es el que deriva de un análisis integral de las disposiciones constitucionales relativas al Poder Judicial Federal, que puede advertirse de su simple lectura, en particular del texto expreso del párrafo segundo del artículo 94, y del décimo del artículo 99, **que consiste en que injustificadamente establecen una cuota de poder a la Suprema Corte de Justicia y permiten la incidencia del Presidente del Tribunal Electoral, en una función que es ajena a la administración de justicia, que limita e invade las atribuciones asignadas al Consejo de la Judicatura Federal, órgano especializado y creado específicamente para el**

ejercicio de las facultades de **administración, vigilancia y disciplina** dentro de dicho poder, **que afecta la independencia interna y crea insanas prerrogativas que han sido determinantes en el establecimiento y extensión del odiado nepotismo**, el cual, si bien ha sido construido con un gran cuidado, para no evidenciarlo como ilegal, lo cierto es, que los nombramientos de familiares o de personas relacionadas con los titulares o jefes de órganos del Poder Judicial, en la misma unidad administrativa, aunque no sea bajo dependencia directa, constituye un acto que atenta contra la independencia de la impartición de justicia, en su variante de imparcialidad, que además fomenta redes y relaciones mal sanas en el funcionamiento de los órganos judiciales, con el agravante de la generalización en su práctica, lo que sin duda, les da una tonalidad de ilicitud y de ser motivo de un enorme rechazo de la sociedad, que es un factor muy importante en la creciente deslegitimación social de este poder. Circunstancias todas estas que nos inducen a combatir y detener uno de los grandes males de este poder: **el nepotismo**.

A efecto de robustecer el alcance de nuestras propuestas revisemos otros aspectos claves que inciden de manera directa en la justificación de la reforma del Poder Judicial dentro del marco general de la reforma del Estado:

- a) La administración de justicia como principal función del Poder Judicial de la Federación debe ser concebida como una función que guarda la mayor relevancia para la población pues representa el acceso a la justicia de los gobernados. Jueces y tribunales deben funcionar de tal modo que generen confianza en la sociedad pues es ella la destinataria de los servicios de impartición de justicia. Vale la pena destacar el comentario de los juristas Miguel Carbonell y José Carbonell quienes afirman que *“en periodos de gran desconfianza hacia el poder judicial los ciudadanos de algunos países de América Latina han desistido masivamente de acudir ante las instancias judiciales para buscar las soluciones de sus problemas. El tema de la confianza o de la desconfianza está muy relacionado también con el de la*

legitimidad, de modo que es probable que un poder judicial poco eficiente encuentre severas resistencias entre los ciudadanos hacia la confianza que ésta debe tener en sus actuaciones.”²

- b) La independencia judicial implica en consecuencia una liberación de la actuación de los jueces de toda dependencia u obstáculo, externo o interno, que pudiera supeditar su actuación a elementos ajenos al derecho.³ Por tanto, la independencia judicial es requisito previo para un adecuado funcionamiento del poder impartidor de justicia; si no hay jueces independientes lo más probable es que todos los asuntos en los que existan “*intereses*”, tanto económicos como políticos, por parte de algún otro poder o de algún particular no se resuelvan de forma imparcial, provocando una quiebra notable del principio de igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley y generando una muy probable fractura que necesariamente provocará la erosión del tejido social al propiciar desconfianza en una de las instituciones claves del Estado, como lo es el Poder Judicial. Los jueces, y en este punto creemos que no debe haber duda, deben estar sujetos únicamente a los mandatos que derivan de la ley, manteniéndose extraños a los intereses de las partes en conflicto. Para lograr su independencia, deben quedar institucionalmente separados de los demás poderes, principalmente del Poder Ejecutivo, pues la función de aplicar las normas generales a los casos concretos de forma obligatoria debe pertenecer por entero a órganos formal y materialmente judiciales. Es un derecho de cada ciudadano acudir ante un tribunal independiente, imparcial y que se convierta en un efectivo instrumento legal, tal como lo consagra el artículo 17 de la Constitución Federal y es un derecho de todos los ciudadanos ser juzgados exclusivamente conforme a los parámetros

² Véase: Carbonell Sánchez, Miguel y Carbonell, José, *El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte: una propuesta de reforma*, en Carbonell Sánchez, Miguel, Fix Fierro, Héctor y Valadés, Diego, coords., Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Tomo III: Justicia, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 61-63.

³ Lösing, Norbert, Independencia y función del poder judicial en el estado democrático de derecho, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano año XVII, Montevideo, 2011, pp. 413-427.

jurídicos establecidos en el ordenamiento jurídico positivo nunca por criterios políticos o económicos. Es aquí es en donde se refleja la importancia del Poder Judicial dentro de la estructura y el natural equilibrio del Estado de Derecho.

- c) Por otra parte, el tema del acceso oportuno y completo a la justicia es uno de los mayores retos pendientes en la reforma al sistema de justicia. Las crecientes condiciones de desigualdad y marginación social se han traducido también en una desigualdad cada vez mayor de los ciudadanos frente a la ley. En buena parte de los Estados de América Latina el aparato judicial no ha podido tener una presencia efectiva en la totalidad del territorio nacional, de modo que un primer obstáculo para el acceso a la justicia es simplemente de carácter físico. Por otro lado, los altos costos de una buena asistencia jurídica de carácter privado y los derivados del propio desarrollo de un proceso judicial completo impiden en la realidad que la mayoría de la población solucione sus problemas acudiendo a los tribunales. Incluso una vez que se llega a ellos, las desigualdades sociales tienden a reproducirse, de forma que las personas de menos ingresos normalmente se ven sometidos a procesos más lentos y costosos que aquéllas que cuentan con mayores posibilidades económicas generando uno de los mayores males a los que se somete al Poder Judicial; la idea de que los intereses de grupo prevalecen sobre la justicia particular.⁴

Por ello, reiteramos que uno de los principales desafíos que debe afrontar el Estado mexicano es precisamente fortalecer la independencia del Poder Judicial, pues mejorando nuestro sistema de justicia podremos alcanzar un verdadero Estado de Derecho en que los derechos humanos sean una realidad palpable y no solamente dogmática.

⁴ Véase: Edgardo Buscaglia, Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina, en Edmundo Jerquín y Fernando Carrillo eds., La economía política de la reforma judicial, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997, p. 31, cit. por Miguel Carbonell: Algunas posibles reformas al Poder Judicial en México, en Tribunales de Justicia Constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

Los problemas que subsisten en el Poder Judicial de la Federación no son nuevos. De hecho, sobre ellos se han manifestado diversos sectores de la sociedad mexicana. Como producto de la reflexión de académicos y otros juristas se han generado distintas propuestas para perfeccionar reformas al Poder Judicial de la Federación las que como todos recordamos, iniciaron en 1987. Tomando en cuenta estas opiniones en adelante proponemos lo que consideramos posible para llegar a nuestro único objetivo: lograr un **México justo** con un Poder Judicial independiente, eficaz que contribuya al bienestar de la ciudadanía. Cabe señalar que las propuestas desarrolladas en la presente iniciativa conforman la primera etapa de nuestro compromiso por lograr una reforma integral al Poder Judicial de la Federación.

Contenido de la iniciativa, órganos del Poder Judicial, funciones y materias sobre las que incide la reforma

El objetivo y la materia de esta iniciativa, como se ha reiterado, lo constituye el contenido de los artículos que regulan al Poder Judicial Federal, especialmente en su aspecto de estructura y funciones de los órganos que la conforman. Se propone reformar integralmente los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 105 y 107 por las razones, en los temas, y sobre los rubros que se precisará más adelante. Se insiste sin embargo, que la finalidad esencial es fortalecer al Poder Judicial Federal, no porque se pretenda concederle algunas facultades adicionales, sino porque la independencia judicial tanto es su manifestación personal, como institucional o externa, constituye el presupuesto indispensable para lograr que la administración de justicia, como función esencial de este poder sea eficaz, avanzando así hacia la consolidación del Estado de Derecho.

Los temas sobre los que versa esta iniciativa, son de naturaleza estructural, escapa a este supuesto, como se ha dicho, el establecimiento del *amicus curiae*, a través de la adición de un antepenúltimo párrafo al artículo 105 y un último

párrafo al artículo 107 constitucionales, que mediante una regla elástica o de una concepción más favorecedora del derecho humano de defensa, los interesados tendrán mayores argumentos, para fortalecer la litis o los instrumentos probatorios en aquellos juicios de interés más generalizado, permitiendo la intervención de terceros en juicios o procesos en los que en sentido estricto estarían impedidos de participar.

Por el contenido de las materias sobre las que incide esta reforma, por un principio de orden, los rubros sobre los que **trata se clasifican en tres grandes incisos: uno relativo a los Ministros**; otro, atinente **al Consejo de la Judicatura Federal** y finalmente **el último que se refiere a reformas sobre otras competencias y facultades del Poder Judicial Federal**, sin dejar de incluir, la figura jurídica, señalada ya del *amicus curiae*.

Reformas relativas a los Ministros

> Procedimiento de designación de Ministros

En este rubro se proponen cambios radicales en cuanto a la forma de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así, se plantea reformar las autoridades, los procedimientos, los efectos y las potestades **de los órganos que intervienen en su nombramiento**, igualmente, perseguimos concretar importantes modificaciones a los requisitos de los aspirantes a Ministros, todo ello para lograr una mayor independencia de los jueces de más alto nivel dentro del Poder Judicial, esto es, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, claro está, de extender este nuevo método, fundado en el mérito de los aspirantes, a otros miembros de este poder, esto es, a los Magistrados electorales y a los consejeros de la Judicatura Federal.

En relación al nombramiento se excluye al Presidente de la República como órgano facultado para integrar la terna sobre la que el Senado designará al Ministro elegido por ellos, y se coloca en su lugar como titular de la facultad de conformación de la terna, al Consejo de la Judicatura Federal, órgano sobre el que se proponen además cambios radicales, entre ellos su composición, conformado preponderantemente por integrantes externos al propio Poder Judicial Federal.

Igualmente se eliminan las potestades residuales concedidas al Presidente para el caso de que el Senado no ejercite sus facultades de nombramiento en los plazos concedidos. Por otro lado, también se reduce el tiempo del encargo de los ministros de quince a seis años, con posibilidades de ratificación, y mediante un procedimiento con mayores exigencias, especialmente para su designación, tanto para la integración de las ternas por parte del Consejo de la Judicatura Federal, que la conformarían a propuesta de universidades y tribunales y siempre bajo la consideración de un concurso de méritos, como en la fase de designación por el Senado, que deberá hacerse mediante comparecencia pública y con mayores exigencias en relación al conocimiento de los antecedentes y capacidad de los aspirantes.

Se busca con esto, despolitizar en la medida de lo posible, el nombramiento de los Ministros, o cuando menos valorar los méritos de los aspirantes, reducir la discrecionalidad en la integración de la terna, propiciando la participación de universidades, tribunales u organizaciones civiles al proponer candidatos; igualmente, en la fase de designación por el Senado, se insiste en la calificación de los méritos de los integrantes de la terna, al tiempo que, se exige una valoración exhaustiva de los perfiles y una comparecencia pública de auscultación de los candidatos, pero especialmente, se procura la eliminación absoluta de efecto alguno en la designación por no elegir alguno de la terna por el rechazo de ésta, con lo que se descarta el nocivo método que propicia la integración de ternas a modo.

Finalmente, se acrecientan las exigencias en los requisitos para ser Ministro, incluyendo de manera expresa la idoneidad del perfil con datos plenamente demostrables y comprobables, con lo que se intenta descartar a cualquier aspirante que no sea capaz e íntegro y sobre todo, que la ausencia de méritos en el candidato comprometa más su independencia, tanto de frente al órgano que lo propone, como al que lo designa.

Por otro lado, y con el afán de insistir en la comprobada idoneidad del perfil de los Ministros ya designados, se incluye un artículo transitorio que obliga igualmente a los que ya tengan ese carácter, a sujetarse a la ratificación ante el Senado, también a través de comparecencia pública, incluso con el apoyo de juristas expertos que ayuden a valorar la calidad técnica y la honestidad de los Ministros sujetos a ratificación. Tratándose de licencias y renunciaciones de Ministros se propone que su calificación se haga libremente por el propio Senado, sin la intervención de ningún otro órgano, procurando evitar compromisos entre los Consejeros y los Ministros en funciones.

Finalmente, se optó, para lograr un mayor consenso, que su designación por el Senado fuera a través de una mayoría calificada de las dos terceras partes de los Senadores presentes, por lo que esta regla permanece inalterada. Sin duda, estamos convencidos que con estos cambios se fortalece la independencia externa del Poder Judicial, se dificulta cualquier injerencia del Presidente de la República en el ejercicio del cargo de los Ministros designados.

El artículo 96 de nuestra Constitución señala el procedimiento de designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵, establece:

Artículo 96. *Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.*

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República..

Debemos destacar que no se altera la posibilidad de que los aspirantes carezcan de carrera judicial, es más, se ordena un equilibrio entre aspirantes provenientes

⁵ Inicialmente, en el sistema aprobado por el Constituyente de Querétaro, los once ministros eran designados por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, al que debían concurrir por lo menos dos terceras partes de los diputados y senadores, mientras que el nombramiento requería la mayoría absoluta de votos de los legisladores presentes. Las propuestas para la designación las hacían las Legislaturas de los Estados, una por cada una de ellas, conforme a lo dispuesto en la ley local. El segundo sistema se aprobó en 1928 y está ligado al creciente fortalecimiento político y constitucional de la Presidencia de la República que se inició en esos años. Para este sistema se siguió sustancialmente el modelo estadounidense, según el cual, el presidente de la República propone un solo candidato y el Senado de la República ratifica o rechaza el nombramiento. Durante el periodo de su vigencia, la ratificación por parte del Senado resultaba prácticamente automática y se daba sin un escrutinio público de los candidatos y de sus méritos para la designación. El tercer sistema fue el resultado de la reforma judicial de 1994 y consiste, hasta la fecha, en que el presidente de la República propone al Senado de la República una terna de candidatos, y éste hace la designación por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, después de la comparecencia de las personas propuestas. El propósito de este cambio fue el de hacer más transparente y abierta la designación de los ministros, al mismo tiempo que se otorgaba mayor participación al Senado de la República. Véase: Carbonell Sánchez, Miguel y Carbonell, José, *El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte: una propuesta de reforma*, Op. Cit., pp. 61-63.

de tribunales y juristas no desarrollados al interior del Poder Judicial, sin embargo, debe ser experto en Derecho y de honestidad probada y demostrable; se busca así un equilibrio en la conformación de la Suprema Corte de Justicia que refleje y enriquezca con diversos criterios, los valores e intereses de la sociedad.

Sobre este particular predomina en la doctrina mexicana la postura de fortalecer la independencia del Poder Judicial Federal, bien al reducir la discrecionalidad del ejecutivo en la integración de la terna (Héctor Fix Zamudio considerando las propuestas de colegios de abogados, universidades o tribunales⁶); o mediante un mecanismo que examine con más rigor los méritos de los aspirantes (Fernando Flores García⁷), o de plano eliminando la intervención del Presidente en el procedimiento de designación de Ministros, ponderando el mérito de los aspirantes a propuesta de universidades (Ignacio Burgoa⁸); *por otro lado, no falta quien critique la distorsionada forma de integración de las ternas por el Presidente de la República* (Miguel Covián Andrade⁹; Manuel Bartlett Díaz ¹⁰); puntos de vista considerados para el contenido de esta propuesta de reforma, en la que se insiste en cambiar la regulación existente, que no favorece la independencia judicial, sino más bien al contrario, la debilita o incluso la altera gravemente.

⁶ Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, México, UNAM, año XX, núms. 58-59, 1967, p. 68.

⁷ Flores García, "Fernando, Implantación de la carrera judicial en México", en Revista de la Facultad de Derecho de México, México, UNAM, t. X, núms. 37-40, 1960, p. 368.

⁸ Cfr. Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 19ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 1050.

⁹ Cfr. López Tarango, Roque, La Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana y el debate en torno a su reforma, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos-Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 47, 2004, p. 56.

¹⁰ Iniciativa del Senador Manuel Bartlett Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con proyecto de decreto por el que se derogan la fracción VIII del artículo 76 y la fracción XVIII del artículo 89; y se reforman los artículos 95, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
(En línea). Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52989>

De acuerdo con diversos autores, las funciones del Estado se desarrollan a través de los órganos de gobierno que se identifican respectivamente con los tres poderes constituidos que señala la teoría política clásica: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Montesquieu advirtió la conveniencia de separar las funciones y crear un sistema de asignación de tareas, de pesos y contrapesos, en el cual cada función se encomendara a un órgano distinto y evitar así la concentración del poder en una sola persona.

Estas funciones son comunes a cualquier forma de sociedad política y en el Estado moderno se han separado para su ejercicio en la búsqueda de un equilibrio que evite la corrupción del poder en un solo órgano y/o persona. Cabe señalar que la función fundamental de mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión, se depositó en el Poder Judicial dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Desgraciadamente, dicha construcción jurídica no ha permeado en la cultura y las prácticas de la sociedad mexicana.

No obstante, hemos advertido que lejos de gozar de un sistema en el que los poderes públicos se controlen entre sí a través de una delimitación efectiva de las facultades para producir leyes, ejecutarlas y solucionar conflictos, durante décadas hemos padecido la preeminencia, y en muchos casos el abuso del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y el Judicial.

El principio de la división de poderes además está vinculado con los derechos fundamentales de los gobernados. No es casual y desde que así quedó establecido en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano el 26 de agosto de 1789, es una realidad universalmente reconocida que solo la existencia de tribunales imparciales e independientes de cualquier poder público puede garantizar, el respeto a las leyes y el imperio de la justicia.

Sin embargo, en nuestro país ha existido una constante ruptura entre lo que establece nuestra Ley Fundamental y lo que apreciamos en la cotidianidad. Por

ello, creemos que hoy resulta indispensable lograr el justo equilibrio entre los poderes de la Unión, es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia para avanzar hacia la consolidación de un verdadero régimen democrático.

El Poder Judicial de la Federación, en este contexto, debe contribuir a fortalecer el principio de separación de poderes y así garantizar los derechos fundamentales de los gobernados mediante la administración de justicia función que además, contribuye decisivamente a fortalecer el Estado de Derecho. Por ello, la actuación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia debe liberarse de toda dependencia u obstáculo, externo o interno, que pudiera supeditar su actuación a elementos ajenos a su compromiso natural con la ley, para que de esta manera los asuntos que se sometan a su consideración se resuelvan de forma imparcial, sin atender intereses económicos o políticos por parte de alguno de los poderes de la Unión, principalmente del Ejecutivo, la función de aplicar las normas generales a los casos concretos de forma obligatoria debe pertenecer por entero a órganos formal y materialmente judiciales, una Suprema Corte de Justicia independiente de cualquier poder público es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra.

El Poder Judicial Federal por medio de sus órganos, especialmente por el Consejo de la Judicatura Federal, debe ser el garante de los derechos de los gobernados, y resolver las controversias que se susciten entre los diversos órganos del Estado.¹¹

La experiencia habida con el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte a partir de 1995 ha demostrado que este sistema no es necesariamente el más adecuado pues presenta diversos inconvenientes. En el caso de los ministros, ha resultado notorio que el Presidente de la República formula una terna en la que

¹¹ Véase: Ruiz morales, Guillermo y Rocha Arrieta, Alberto, La reforma al Poder Judicial de 1994, ¿un golpe de Estado? (En línea). Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/17203.pdf>

generalmente figura un solo candidato o una candidata “fuerte”, acompañados de dos candidatos “débiles” que fácilmente pueden ser descartados a partir de una adecuada negociación política con los grupos parlamentarios representados en el Senado. Por supuesto, ello no se hace explícito en la propuesta presidencial, sino que deriva de una percepción en la opinión pública y en la discusión legislativa, conforme a la cual el presidente “induce” el nombramiento deseado mediante una conformación “desequilibrada” de la terna. Se trate o no de una mera percepción, ésta afecta el desarrollo del proceso, así como el trato que se da a los candidatos.¹²

Además, como ya vimos al analizar el texto del artículo 96 del texto constitucional, el presidente de la República tiene también un incentivo adicional para conformar ternas que pudieran ser rechazadas por el Senado, pues si ello ocurre en dos ocasiones consecutivas, es el propio Presidente de la República quien constitucionalmente hace la designación directa entre las personas que conforman la terna, lo que, en definitiva, implica también un desequilibrio frente al Poder Legislativo, particularmente frente al Senado de la República al que debiera corresponderle esa facultad exclusiva. La transparencia de la designación se ha incrementado en sede legislativa, pero el proceso de selección por parte del Ejecutivo es totalmente opaco, pues no hay una etapa formal de auscultación y los candidatos pueden tener cualquier origen, siempre que cumplan los requisitos formales, muy sencillos, que establece la Constitución. No hay oportunidad para que el medio jurídico pueda hacer una evaluación de la idoneidad de los posibles candidatos antes de su integración en una terna y su envío al Senado.¹³

Aunado a lo anterior que el Presidente de la República sea la única instancia para seleccionar a los candidatos a ocupar el cargo de ministros de la Suprema Corte de Justicia, propicia el mantenimiento de la homogeneidad de pensamiento o de

¹² Véase: Fix-Fierro, Héctor, coord., Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y complementar su transformación. Una propuesta académica, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p. 12.

¹³ Ídem

criterios jurídico-políticos que ha prevalecido durante años en nuestro país impidiendo que dentro del máximo órgano judicial mexicano se consoliden las diversas corrientes del pensamiento jurídico existentes, propiciando de esta manera la permanencia de las decisiones que importan al Presidente de la República con menoscabo del respeto al orden constitucional. Esto es incompatible con el Estado de Derecho y el principio de división de poderes, además de que afecta el funcionamiento del Poder Judicial que tiene como su función más importante la de ejercer el control de constitucionalidad de todas las normas generales actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad.

Por lo anterior, es necesario introducir una modificación al sistema actual de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Para tal efecto se deben de tomar las siguientes consideraciones:

- Que se mantenga la composición actual de once ministros, porque como bien lo señaló la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 1994 con la reducción de ministros de la Suprema Corte se pretende que la misma sea un órgano más compacto y altamente calificado
- Que la designación sea hecha invariablemente por el Senado de la República. Para tal efecto, proponemos que se realice una consulta previa que garantice la participación de grupos que realmente representen a la sociedad civil, por ejemplo que se llame a las instituciones académicas de prestigio, a los centros de investigación jurídica, a las barras y colegios de abogados, a los académicos y expertos con tiempos claros y predeterminados, para que el Consejo de la Judicatura Federal elabore una terna en la que se incluyan candidatas y candidatos propuestos por los diversos sectores, y que, conforme a la opinión profesional, sean aptos e idóneos para ocupar el cargo específico de ministro.

- Que se asegure una pluralidad de visiones ideológicas entre los integrantes del máximo tribunal. Que se mantenga el equilibrio tradicional entre los ministros provenientes de la carrera judicial y los que tienen otros orígenes profesionales, pues ello garantiza también la pluralidad de visiones jurídicas y profesionales.

- Tratándose de la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia los senadores son los principales garantes del orden constitucional por ello la comparecencia ante el Senado de los aspirantes a ocupar dicho cargo deberá fortalecerse ya que la misma no puede reducirse a un discurso de veinte o quince minutos por parte de los candidatos y a una serie de cuestionamientos como actualmente se desarrolla. La comparecencia debe ser un componente esencial dentro de todo el proceso de selección, para que de esta manera se pueda realizar una verdadera valoración del candidato, indagando su perfil, sus antecedentes, sus cualidades, sus aptitudes, y en general todos sus méritos, este examen permitirá conocer a fondo al candidato que posiblemente desempeñara el distinguido cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia. Por ello proponemos ampliar el plazo que tienen los Senadores para designar al ministro que ocupara vacante ya que el mismo resulta insuficiente para poder dictaminar y así ofrecer un voto de confianza en alguno de los candidatos propuestos.

➤ **Duración de los Ministros en su cargo**

De acuerdo con el artículo 94 Constitución Federal los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años y sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de la Constitución, este precepto ha provocado que la calidad y profundidad de las resoluciones que emiten los Ministros no sea la deseada debido a que una vez obtenido el nombramiento, en

tanto no incurra en las causales del Título Cuarto de la Constitución, tiene asegurado su ingreso sin mayor esfuerzo ni empeño por mejorar ocasionando el crecimiento y cada vez más notorio el letargo judicial en la resolución de los asuntos de su competencia.

Para impulsar el interés por mejorar, es necesario reducir el tiempo garantizado de su cargo sustituir la duración de quince, por seis años con posibilidad de ratificación por una sola vez por otro período igual, sujeto a que el Senado libremente califique la pertinencia de la ratificación.

Por todo lo anterior se propone se reformen los párrafos segundo y décimo primero del artículo 94; el artículo 95, especialmente en relación a la fracción IV, VI, y con la adición de la fracción VII; el artículo 96, el artículo 98, y 99, en sus párrafos décimo primero.

Reformas relativas al Consejo de la Judicatura Federal

Se propone un cambio radical en su integración que será de once miembros, de los cuales tan solo tres serán integrantes del Poder Judicial Federal y propuestos por el propio Consejo de la Judicatura al Senado, todos los demás miembros de dicho órgano serán ajenos al Poder Judicial Federal, y al igual que los propuestos por el Consejo serán libremente designados por el Senado, también mediante un procedimiento más riguroso con comparecencia pública. Igualmente se elimina al presidente de la Suprema Corte de Justicia como presidente, e incluso como miembro del Consejo de la Judicatura Federal, con lo que se fortalece la independencia interna de este órgano, al impedir que el presidente de la Corte tenga injerencia en asuntos que son ajenos a la administración de justicia, e impedir al propio tiempo, la subordinación de los Consejeros en particular y del

Consejo en general, al Ministro Presidente de la Corte, propiciando compromisos y relaciones que puedan incidir en las funciones propias de la Judicatura en detrimento de la independencia y especialidad funcional de la propia Judicatura.

Como ya lo hemos señalado, el Poder Judicial Federal tiene como misión central ser el contrapeso de los poderes públicos, al exterior del Poder Judicial Federal, pero también, garantizar al interior la independencia de los jueces, que en muchos de los casos, se ve afectada con frecuencia por relaciones de jerarquía. Pero debe destacarse también que la independencia y el ejercicio de la función de la Judicatura se ve seriamente afectada por la injerencia del Presidente de la Corte, al poder incidir en sus funciones, sean administrativas, de ejercicio de gasto, o incluso de carrera judicial; intromisiones que vulneran gravemente la independencia de este órgano para el cumplimiento de sus funciones.

Por ello, los jueces en particular en relación a la carrera judicial deben estar exentos de cualquier presión jerárquica y tener garantizada su libertad, e independencia, y disponer de una organización administrativa que les permita cumplir libremente con su función, que muchas veces se ve afectada desde el interior del Poder Judicial, posibilitando también estar desligados de las trabas que exige administrar los recursos necesarios para la impartición de justicia.¹⁴

La organización para administrar justicia y para ejercer el control constitucional, requiere independencia personal, política y también administrativa. La independencia consiste no sólo en la imposibilidad de que alguien dicte instrucciones o recomendaciones, a los juzgadores y la función jurisdiccional que ejercen, sino además, la independencia implica que no estén sometidos a la tiranía de la administración de los recursos que tienen hoy bajo su encargo.

¹⁴ Véase: Melgar Adalid Mario, El consejo de la Judicatura Federal, 4ta ed., México, Porrúa, 2000, p. 49.

Puede afirmarse sin duda que la función administrativa que ejerce el Consejo de la Judicatura Federal tiene un carácter secundario, aunque no menos relevante respecto de la administración de justicia que como función principal tiene el Poder Judicial de la Federación. Así, el Consejo de la Judicatura es un órgano al servicio de la administración de justicia. Por ello es necesario contar con un Consejo de la Judicatura Federal, autónomo, fortalecido y de excelencia a fin de garantizar el adecuado y eficiente funcionamiento de los órganos encargados de impartir justicia.

El Consejo de la Judicatura Federal¹⁵ es el órgano responsable del gobierno y de la administración del Poder Judicial Federal con exclusión de la Suprema Corte y, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se

¹⁵ Existe una extensa doctrina acerca de la existencia misma de estos consejos, su naturaleza, su integración y funciones. Cabe citar por ejemplo al ilustre maestro y tratadista don Héctor Fix Zamudio, quien señala que de los grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales: el angloamericano o del *common law* atribuye dichas funciones al tribunal de la máxima jerarquía y el que ha predominado en la Europa continental en el cual, generalmente, las más importantes de esas facultades las posee un Ministerio de Justicia que es parte del Poder Ejecutivo. Véase: Fix-Zamudio, Héctor, "Órganos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latinoamericanos", Memoria de El Colegio Nacional, México, 1992, pp. 43-44. También puede consultarse al respecto del mismo autor. Los problemas contemporáneos del Poder Judicial, México, UNAM, 1986, pp. 37-40. Después de la segunda postguerra mundial aparecieron los denominados consejos superiores de la Magistratura o de la Judicatura (como en los casos de Francia, Italia, Portugal y España) con la finalidad de limitar a los ministerios de Justicia en sus atribuciones tradicionales respecto al gobierno y administración de los tribunales con el objetivo de que estas facultades quedaran en órganos independientes integrados mayoritariamente por miembros de la judicatura en un movimiento al cual se le ha llamado el "autogobierno de la magistratura". A esos consejos se les pueden encontrar algunos antecedentes tanto en España como en Italia como en el caso de este último país en el cual, desde 1880, existió un órgano con facultades consultivas que era presidido por el ministro de Gracia y Justicia "con competencia en el *status* de los magistrados"; Sin embargo, realmente la idea clave del "autogobierno de la magistratura", para que el Poder Ejecutivo no sea el factor determinante y se alcance la plena independencia y autonomía de los tribunales respecto al gobierno y administración de los mismos, proviene ciertamente de la segunda postguerra mundial y son esos principios los que guían la creación de un órgano semejante en México. Véase: Giacobbe, Giovanni, "Autogobierno de la Magistratura y la unidad de la jurisdicción en el ordenamiento constitucional de la República italiana", Justicia y sociedad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 103. Estos consejos hacen a un lado el apartado burocrático del Estado para transformarlo en un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. Es un régimen de autogobierno. Lo que se persigue con su creación es garantizar que la carrera judicial sea una realidad y que la designación, promoción, adscripción y responsabilidad de los jueces responda a un sistema objetivo de méritos que fortalezca la independencia de los tribunales. Véase: Giacobbe, Giovanni, op. cit., p. 88. En México, uno de los primeros juristas que propuso la existencia de un Consejo de la Judicatura fue Soberanes, José Luis, "Informe sobre México", Situación y políticas judiciales en América Latina, Santiago de Chile, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 1993, pp. 452-453.

excluye también del gobierno y administración que de manera general ejerce el Consejo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁶

El Consejo de la Judicatura se creó a partir de la reforma constitucional de 1994 propuesto por el presidente Ernesto Zedillo. Sin embargo, como ha sucedido en otros países de Europa y América Latina¹⁷ la experiencia nos ha permitido observar la necesidad de realizar modificaciones para mejorar y renovar este importante órgano del Poder Judicial de la Federación.

A más de veinte años de su creación, el Consejo de la Judicatura Federal requiere modificaciones tanto en su composición como en su estructura, son evidentes algunas insuficiencias que merecen ser corregidas.

Una de sus principales distorsiones que ha fomentado el nepotismo, es su composición, al incluir como consejeros tanto al Ministro presidente, como a magistrados y jueces, pues con ello se altera de manera natural las funciones propias y especializadas de este cuerpo colegiado, en todos sus ámbitos, pero especialmente en la carrera judicial, sujetando a presiones y creando redes de

¹⁶ El artículo 99, párrafo decimo de la Constitución Federal señala: "La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento".

¹⁷ Cabe señalar que, desde la existencia misma de estos consejos, su naturaleza, su integración y funciones, existe una gran discusión doctrinal debido a que no existen fórmulas únicas para su integración ni para las funciones que deben ejercer. El derecho comparado muestra un mosaico al respecto. Sin embargo, pudieran existir algunas facultades y principios comunes. Por ejemplo, uno de los asuntos jurídicos políticos más controvertidos en España a partir de la nueva Constitución de 1978 ha sido el del nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, ya que la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 cambió este sistema respecto al que asentaba su antecesora de 1980, y ello, provocó una muy fuerte polémica e incluso se ha llegado a afirmar que en España se rechazó implícitamente un régimen de autogobierno de los tribunales y se inclinó por un "sistema mixto o híbrido de auto y heterogobierno, que supusiese, un limitado pero sustancial desapoderamiento del Poder Ejecutivo respecto de la Administración de Justicia". Véase: Oliva Santos, Andrés de la, "El Consejo General del Poder Judicial en España", Justicia y sociedad, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 21 y 26.

interés que inciden en nombramientos, concursos, ascensos, en la inamovilidad o permanencia de los administradores de justicia.

Bajo otra perspectiva esta composición, con prevalencia de miembros del propio Poder Judicial Federal, ha provocado un alto sentido de corporativismo y una tendencia a la patrimonialización de este poder, por lo que es urgente modificar esta situación y evitar las complicidades y redes clientelares y de intereses y conformar este órgano con integrantes más bien ajenos al Poder Judicial Federal, prohibiendo incluso, que los servidores o funcionarios del Consejo de la Judicatura de la Federación que no tengan antecedentes previos como prestadores de servicios al interior del propio Poder Judicial Federal puedan acceder a puestos o cargos fuera de la estructura del Consejo de la Judicatura, todo esto con el fin, de que no se afecte la imparcialidad requerida en el ejercicio de sus funciones.

Podría decirse que el Consejo de la Judicatura ha sido en el mundo una institución inestable, por el número elevado de cambios de composición y funciones que ha tenido inclusive en los países que le dieron origen (como España, Italia y Francia). No obstante, en ninguno de ellos este órgano ha sido jamás suprimido en forma definitiva, pues se considera que tiene responsabilidades esenciales que ejercer respecto de la independencia y la administración del Poder Judicial Federal. En el caso de México, ocurre lo mismo, sin embargo, es necesario realizar algunos cambios.

La presente iniciativa propone las modificaciones que la experiencia y la necesidad de modernización creemos son necesarias para una mejor función de este importante órgano de gobierno y administración del Poder Judicial Federal. Para ello consideramos en esta propuesta los aspectos esenciales para el examen de cualquier institución y sobre todo de esta naturaleza así tomamos en cuenta sus facultades, el número de sus integrantes y desde luego, el procedimiento de su designación, tomando en cuenta todos estos aspectos proponemos los siguientes cambios al Consejo de la Judicatura Federal:

- **El Consejo de la Judicatura Federal debe ser órgano de gobierno y administración de todo el Poder Judicial de la Federación**

Decíamos que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano responsable del gobierno y de la administración del Poder Judicial Federal con exclusión de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Consejo de la Judicatura se creó a partir de la reforma constitucional de 1994, sin embargo, de la exposición de motivos¹⁸ que dio origen a la reforma constitucional no se desprende argumento alguno que justifique la exclusión de la Suprema Corte de Justicia, del gobierno y administración que de manera general ejerce el Consejo sobre los demás órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial Federal, lo mismo ocurre respecto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aun cuando éste se haya incorporado por la reforma constitucional de 1996.

Conviene señalar que el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación; se trata de un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación con funciones distintas a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, pues sus atribuciones no están encaminadas a resolver conflictos judiciales, sino que posee facultades de organización interna y de administración, reglamentarias, de designación, de organización, de disciplina y carrera judicial.

¹⁸ Véase: Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. (En línea). Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf

Es justo decir que no existe una relación jerárquica entre el Consejo de la Judicatura y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, y menos aún de dependencia o sumisión de éstos en relación con aquél en el desarrollo de sus funciones. Confirma lo anterior la tesis P. XXVI/2010, que estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que a la letra señala:

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO GUARDA UNA RELACIÓN DE JERARQUÍA NI DE DEPENDENCIA CON LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Conforme a los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que, conforme a las bases previstas en dicho ordenamiento fundamental, establezcan las leyes, y cuenta con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. En consecuencia, si se trata de un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación con funciones distintas a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, pues sus atribuciones no están encaminadas a resolver jurisdiccionalmente conflictos, sino que posee facultades de organización interna y de administración, reglamentarias, de designación, de organización, de disciplina y carrera judicial, es indudable que no existe una relación jerárquica entre el indicado Consejo y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, y menos aún de dependencia o sumisión de éstos en relación con aquél en el desarrollo de sus funciones.¹⁹

¹⁹ Tesis: P. XXVI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 165307, Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 12.

Además, es importante destacar que el Poder Judicial de la Federación es el punto de equilibrio entre los poderes públicos. En este proceso el Consejo de la Judicatura contribuye decisivamente cuando revisa la actuación de los juzgadores federales.

Por ello, al no existir una relación jerárquica entre el Consejo de la Judicatura y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, y menos aún de dependencia o sumisión de éstos en relación con aquél en el desarrollo de sus funciones, la presente iniciativa propone la inclusión de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral dentro de la administración y gobierno que de manera general ejerce el Consejo de la Judicatura Federal. Es importante apuntar que no ponemos en duda el desempeño ético y profesional de los titulares y funcionarios de estos órganos jurisdiccionales, sin embargo, el hecho de que el Consejo de la Judicatura pueda realizar la vigilancia y supervisión de estos órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, tiene como único fin garantizar la independencia de estos juzgadores, lo cual contribuirá a lograr un sistema eficiente de administración de justicia, fortaleciendo de esta manera el Estado de derecho, además de generar confianza en la sociedad como destinataria de los servicios de impartición de justicia, ya que la actuación de toda la justicia federal tendrá transparencia y verticalidad.

Para tal efecto, es necesario reformar el párrafo segundo del artículo 94, y el décimo del artículo 99.

- **La conveniencia de separar la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal de la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 que creó al Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno, administración y disciplina del Poder

Judicial de la Federación atribuyó su presidencia al Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia.

De este modo, se trató de generar unidad institucional y garantizar la supremacía de la Suprema Corte de Justicia como cabeza del Poder Judicial de la Federación. La experiencia de más de veinte años habida con este esquema indica, sin embargo, que este propósito no ha funcionado de manera eficiente.

Es importante destacar que la posición personal e institucional del presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal se acrecienta en una forma indebida, porque al ser la única persona integrante del Consejo que puede defender sus puntos de vista en el Pleno de la Suprema Corte, su voz adquiere una fuerza moral y éticamente indebida pues opaca, si no es que anula en estos casos, las opiniones y criterios de los otros miembros del Consejo, además que se corre el peligro de que siendo presidente de la Corte y del Consejo pueda convertirse en un ente autoritario y arbitrario.

Además, resulta muy difícil que el presidente de la Suprema Corte presida de manera efectiva también al Consejo de la Judicatura Federal, pues sus funciones en el máximo tribunal de carácter judicial ya son sumamente demandantes en sí mismas y ello implica dedicar tiempo y atención muy limitados a las complejas problemáticas que se presentan cotidianamente en el gobierno y el natural orden administrativo que requiere el Poder Judicial Federal.

Por otro lado, se observa que en esta estructura, el Presidente de la Suprema Corte como presidente del Consejo tiene una mayoría calificada de votos dentro de este órgano, esto ocurre debido a que si bien el presidente del órgano máximo respectivo tiene como contrapeso a sus colegas del Pleno, ello no es así en el

Consejo, pues éste se compone de funcionarios judiciales de menor jerarquía y por una minoría de miembros externos.²⁰

No obstante, ni la unidad institucional ni la supremacía de la cabeza del Poder Judicial exigen necesariamente la acumulación de funciones directivas en una sola persona, pues ello disminuye la eficacia en su desempeño, obstaculiza la especialización y favorece el ejercicio personal del poder. La aparente falta de unidad entre estos órganos del Poder Judicial no es obstáculo mayor a sus funciones, pues éstas estarían claramente distribuidas y plenamente definidas. Esto es, sus respectivos presidentes pueden coordinarse para los efectos que se requiera y nada impide que el presidente de la Suprema Corte, que seguirá siendo el máximo tribunal del país, actúe como representante de todo el Poder Judicial de la Federación.²¹

Las consideraciones anteriores nos llevan a proponer entonces la conveniente separación de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia respecto de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal. Para darle mayor importancia, nuestra propuesta propone que la Presidencia de este órgano quede a cargo de uno de sus miembros.

> Integración y designación de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal

El número de miembros así como la designación para formar parte de este órgano de gobierno y administración son cuestiones muy discutidas y los países que

²⁰ Véase: Fix-Fierro, Héctor (coord.), Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y complementar su transformación. Una propuesta académica, *Op. Cit.*, p. 32.

²¹ *Ibidem*, p.33.

cuentan con estos órganos de estructura administrativa judicial suelen ir haciendo ajustes del caso de acuerdo con las experiencias de sus respectivas realidades.²²

En este punto, es interesante observar el texto actual del artículo 100 de nuestra Constitución que en su segundo párrafo, dispone que el Consejo de la Judicatura Federal se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la propia Suprema Corte de Justicia, con la condición de que dicha elección se produzca por mayoría de cuando menos ocho votos, uno de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; un Consejero designado por el Senado, y uno por el Presidente de la República.²³

Como se desprende de este precepto constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal está integrado por siete miembros cuyas designaciones provienen de los tres poderes que integran al Estado mexicano, esto es, ocurre una colaboración entre poderes para tal efecto. Ahora bien, aunque es mixta esta composición del Consejo, los miembros que la conforman y que proceden del Poder Judicial prevalecen en número sobre los que resultan designados desde los otros dos poderes de la Unión, lo que según la doctrina asegura la independencia de los

²² Véase: Coelho, Augusto Víctor, "Consejo Superior de la Magistratura, La experiencia portuguesa", Justicia y sociedad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 74.

²³ El número de integrantes de estos órganos varía enormemente. En Italia son 33; en Portugal son 17; en Francia 11; en España 21; en Perú 7, pero puede aumentarse a nueve por decisión del propio Consejo; en El Salvador 11; en Colombia 13; en Paraguay 8; en Venezuela 9. Así mismo, es de lo más disímil los quienes los designan y la forma de ésta: en algunos casos hay miembros ex-officio que pueden ser el propio jefe del Estado, el ministro de Justicia o el presidente del Tribunal o Corte Superior. *Siempre* hay miembros del Poder Judicial: magistrados y jueces. También se designan a personalidades del mundo jurídico que no pertenezcan al poder judicial, académicos distinguidos que proponen o nombran las facultades de derecho, abogados sugeridos o designados por los colegios o barras de abogados, juristas o jueces designados por los parlamentos, pero hay una regla de oro que si no se sigue, se rompe con toda la estructura del "autogobierno de la judicatura" y ésta es: *la mayoría de los miembros de esos órganos necesariamente tienen que ser magistrados y jueces, aunque transitoriamente tengan a su cargo la presidencia de un tribunal*. Véase: Fix-Zamudio, Héctor, "Organos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latinoamericanos", Memoria de El Colegio Nacional, México, 1992, pp. 43-44. También puede consultarse al respecto del mismo autor. Los problemas contemporáneos del Poder Judicial, México, UNAM, 1986, pp. 70. Además, respecto al número de integrantes de estos Consejos, así como a su procedencia y participación de otros poderes véase: Melgar Adalid Mario, El consejo de la Judicatura Federal, *Op. Cit.*, pp. 61-69.

jueces ya que esto implica que únicamente se sujetarán a la ley. En ese sentido, es saludable la existencia de miembros que no pertenezcan al Poder Judicial para evitar el corporativismo y el aislamiento de ese propio poder, aunque si bien existen consejos integrados totalmente por magistrados y jueces; en el caso mexicano consideramos necesario la existencia de miembros externos al Poder Judicial.²⁴

Como vemos, esta disposición constitucional en su origen buscó un sano equilibrio entre los poderes de la Unión, a fin de lograr una adecuada impartición de Justicia, pero el tiempo ha ido desvirtuando este propósito pues cada consejero se considera representante de quien lo designa. La presente iniciativa propone modificaciones al sistema de integración y designación de los consejeros a fin de garantizar una labor independiente del Consejo de la Judicatura.

Proponemos además que el Consejo de la Judicatura Federal se integre no con siete sino con once miembros. El aumento en el número de integrantes del Consejo de la Judicatura Federal resulta indispensable, pues la composición resulta insuficiente ante la tarea tan amplia y compleja de una organización judicial que no ha dejado de crecer en los últimos veinte años, y que agrupa a más de ochocientos órganos jurisdiccionales, con más de 40,000 servidores públicos.²⁵ Así, esta iniciativa se declara a favor de que se componga mayoritariamente por

²⁴ Giacobbe, Giovanni, "Autogobierno de la Magistratura y la unidad de la jurisdicción en el ordenamiento constitucional de la República italiana", Justicia y sociedad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 105-114.

²⁵ El Poder Judicial de la Federación cuenta con alrededor de 710 órganos jurisdiccionales a lo largo de la República mexicana; de acuerdo con el INEGI el personal con el que contaba el Poder Judicial de la Federación al cierre del año 2014, se identifica un total de 42 mil 451 servidores públicos, de los cuales se registró que 3 mil 286 (7.7%) se encontraban adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1 mil 491 (3.5%) adscritos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y 37 mil 674 (88.7%) al Consejo de la Judicatura Federal dentro del cual se contabiliza también todo el personal de los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, así como personal del Instituto Federal de Defensoría Pública. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_02_05.pdf

miembros ajenos al Poder Judicial Federal, ocho de los once tendrán esa calidad y los tres restantes serán propuestos por el propio Consejo y serán miembros del Poder Judicial Federal, y todos serán designados libremente por el Senado, por una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes, con candidatos que deberán cumplir con un perfil idóneo demostrable.

Su designación se sujetará a una convocatoria pública, que garantice un procedimiento que permita que la sociedad se pronuncie sobre los candidatos y el Senado pueda consultar la opinión de las universidades del país, de las facultades de derecho y centros de investigación jurídica, de las barras y colegios de abogados, de académicos y organizaciones de la sociedad civil para que de esta manera elabore una lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, y se evalúe el cumplimiento de los requisitos constitucionales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; el Senado deberá seleccionar a los mejores evaluados en una proporción de tres personas por cada cargo vacante, y de esta manera emitirá un dictamen que será sometido a votación del pleno del Senado.

➤ **Estructura del Consejo de la Judicatura Federal**

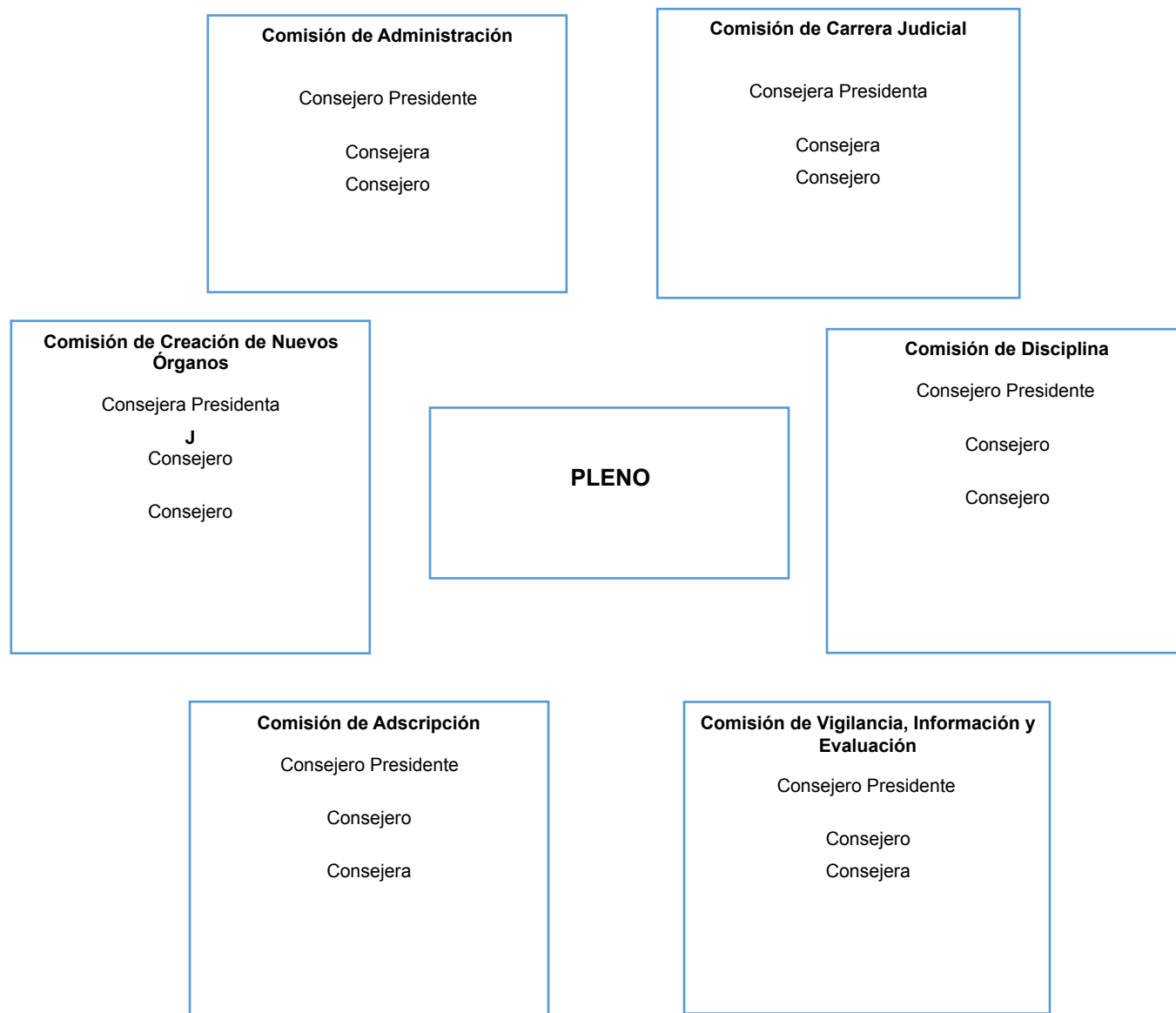
En el contexto de la reforma propuesta, el aumento en el número de integrantes del Consejo de la Judicatura Federal debe ir aparejado también con la creación de tres secciones especializadas, en concordancia con las funciones principales que realiza este órgano.

En efecto, el párrafo cuarto del artículo 100 de la Constitución Federal señala:

Artículo 100...

El Consejo funcionará en Pleno o *en comisiones*.

Actualmente el Consejo de la Judicatura Federal conforma seis comisiones, las cuales se integran únicamente por los siete consejeros, veamos:



Fuente: página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal

Estas diversas comisiones nos dan una visión clara de las responsabilidades que tiene a su cargo la institución, y que están relacionadas de acuerdo a las áreas específicas que atienden: administración, carrera judicial, creación de nuevos órganos, disciplina, adscripción, vigilancia, información y evaluación. De entre estas comisiones cada consejero debe integrar por lo menos tres, con la excepción del presidente, lo que implica una labor extenuante que se suma a las múltiples funciones que corresponden al Pleno.

Por ello, se propone la creación de tres secciones especializadas las que correspondan precisamente a las funciones principales del consejo: gobierno y la administración del Poder Judicial, el desarrollo de la carrera judicial y la función disciplinaria.

- Una sección administrativa
- Una sección de carrera judicial
- Una sección de procedimiento disciplinario

La sección administrativa estará cargo de las funciones de administración y gobierno, consistentes en la creación y supresión de órganos jurisdiccionales, la determinación de su competencia, la definición y contratación del personal administrativo, el ejercicio del presupuesto, y en general todas las funciones administrativas que tiene encomendado el Consejo. La existencia de esta sección permitiría especializar y profesionalizar aún más las actuales estructuras administrativas del Consejo de la Judicatura Federal.

La sección de carrera judicial se encargaría del desarrollo de las cuestiones vinculadas con todo lo relativo a la carrera judicial: desarrollar los concursos de oposición de las distintas categorías que integran la carrera judicial, la formación y selección de los funcionarios judiciales, la celebración de convenios con instituciones académicas para promover el ingreso a la carrera judicial, revisar los

proyectos relativos a la ratificación de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, entre otras funciones.

Por su parte, la sección de procedimiento disciplinario estará conformada por juzgadores de carrera, ya que esta sección tendría como función primordial conocer de las conductas de los servidores públicos y funcionarios de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente de la función jurisdiccional, a través de los diversos procedimientos de responsabilidad previstos en la ley y de la supervisión del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales.²⁶

Los integrantes de las tres secciones conformarían un Pleno encargado únicamente de resolver cuestiones de alcance general para todo el Poder Judicial de la Federación, cuestión que deberá preverse y especificarse en la ley. Para tal efecto es necesario redefinir cada una de las funciones que corresponderían a las secciones propuestas de acuerdo con el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que actualmente este artículo establece las atribuciones que corresponden al Consejo de la Judicatura Federal de manera general. De esta forma se otorgarían funciones particulares a cada sección, lo que garantizaría una mayor especialización en el desarrollo de las funciones del Consejo de la Judicatura Federal.

Con el fin de combatir cualquier mala práctica, especialmente actos que impliquen corrupción al interior del Poder Judicial Federal, se proponen algunas reformas; particularmente a los artículos 97 y 100, al que se le adicionan, además del tercero, los dos últimos párrafos. Por cuanto hace al artículo 97, se modifica el párrafo segundo para ampliar las facultades de investigación a cargo del Consejo

²⁶ Véase: Fix-Fierro, Héctor (coord.), Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y complementar su transformación. Una propuesta académica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2018.

de la Judicatura Federal, por iniciativa propia y sin necesidad de previa solicitud de la Suprema Corte de Justicia, en relación con actos que impliquen o hagan presumir actos de corrupción de algún miembro del Poder Judicial Federal. El objeto y la materia de la investigación, que podrá ser consecutiva de alguna denuncia, deberá ser fundada y podrá versar sobre la situación financiera, patrimonial o económica de cualquier servidor público integrante del propio Poder Judicial Federal.

En razón de la creciente desconfianza y progresiva deslegitimación de la sociedad que se vincula con el ejercicio del gasto y la realización de erogaciones de recursos públicos por el Poder Judicial Federal, se persigue crear mecanismos que transparenten los gastos e inversiones de este poder, por ello se adicionan los dos últimos párrafos del artículo 100, a efecto de crear una unidad administrativa del Consejo de la Judicatura Federal que sea la responsable de la ejecución del gasto y de transparentar los asientos y sistemas contables en los consten, es decir, se crea un principio reforzado de transparencia en el Poder Judicial Federal, mediante el que se restringe y limita la reserva de información a supuestos excepcionales, expresamente considerados en la ley y solo que se encuentren suficientemente justificados. De esta manera se busca también reivindicar la imagen de este poder.

En relación a la carrera judicial con el fin de fortalecer la independencia personal de los juzgadores y de consolidar la valoración de los méritos, así como, fortalecer la inamovilidad y permanencia de las personas que realizan y proporcionan los servicios de administración de justicia, se propone establecer como principio, desde la propia Constitución, el concurso de oposición y el sistema de puntos como mecanismo de ascenso y calificación al que deba sujetarse la carrera judicial, mediante el que se busca combatir y erradicar la mala práctica del nepotismo tan generalizado y simulado al interior de este poder.

Reformas sobre otras competencias y facultades del Poder Judicial Federal

- **Facultar al Poder Judicial Federal para que a través del Consejo de la Judicatura Federal pueda presentar iniciativas de ley, tratándose de la Ley de Amparo y de su ley Orgánica**

El artículo 71 de la Constitución Federal, establece la facultad de iniciar leyes, así como los órganos a los que les corresponde dicha potestad. Como actualmente se encuentra regulado el texto constitucional faculta únicamente al presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores para este propósito.

Con base en estos artículos, el Poder Judicial Federal carece de la facultad de iniciar el procedimiento para la discusión y formación de las leyes; no cuenta ni siquiera con la capacidad de proponer formalmente que se dicten normas generales respecto de su Ley Orgánica y de la Ley de Amparo.

No obstante, a lo largo de nuestra historia constitucional puede advertirse como el Poder Judicial Federal ha tenido en algunas ocasiones la facultad de iniciativa. Así, la Constitución de Apatzingán de 1814, en su artículo 123 indicaba que cualquiera de los vocales que en esa Constitución se mencionaban podía presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurrieren. En la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en los artículos 26 a 30, se estableció que la iniciativa de leyes correspondía al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia por cuanto a la administración de su ramo. Por su parte, el artículo 53 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 reconoció el derecho de iniciar leyes al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas departamentales en todas

materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo. No obstante, las constituciones de 1857 y 1917 optaron por dejar a la Suprema Corte de Justicia sin la potestad propia de iniciar leyes.

Entre los argumentos que se han formulado por distintos tratadistas para no otorgar esta facultad al Poder Judicial Federal destaca el de la completa separación entre la función del juez, interprete de la ley, y la del legislador, creador de la norma en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa, es decir, ¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiere formulado?²⁷. Esto incidiría sobre la imparcialidad, respecto de la valoración de acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales o amparos enderezados en contra de leyes o reformas a leyes que ellos hubieran iniciado. (Elisur Arteaga Nava²⁸)

Sin embargo, consideramos que estos argumentos carecen de sustento si advertimos cómo en innumerables ocasiones la Suprema Corte de Justicia como órgano revisor de la Constitución ha corregido sus propios criterios, modificando incluso la jurisprudencia que ha sustentado, variando el significado de los preceptos legales e incluso de algunos constitucionales. Recientemente se ha observado cómo la interpretación jurídica de la Suprema Corte de Justicia está evolucionando en la búsqueda del verdadero alcance de las normas jurídicas. Lo mismo podría decirse respecto de las leyes cuya iniciativa se deba a dicho órgano jurisdiccional, pues nada impide que éste ejerza sus funciones de control constitucional, incluso respecto de disposiciones generales en las que tenga la autoría de su iniciativa. Además de que no debe perderse de vista que cualquier iniciativa de ley puede ser modificada en su forma y contenido por las Cámaras que integran el Poder Legislativo Federal. De hecho, estimaríamos esta facultad

²⁷ Véase: Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, 14ª ed., México, Porrúa, p. 316.

²⁸ Véase: Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, México, Editorial Oxford, 1990.

un tanto limitada pues únicamente se circunscribiría a materias propias de la competencia del Poder Judicial Federal.²⁹

Sobre este tema ya se han pronunciado algunos ministros de la Suprema Corte, consejeros de la Judicatura Federal y académicos, planteando todos la necesidad de que el Poder judicial de la Federación tenga la facultad de iniciativa de leyes en relación a la Ley de Amparo y a su Ley Orgánica. . De entre ellos podemos citar a Juventino V. Castro quien fue uno de los defensores más persistentes de esta pretendida facultad de iniciativa, sus argumentos fueron diversos, destacándose los siguientes:

- El principio de la división del poder del Estado, presupone el equilibrio entre los órganos encargados de su ejercicio, así como la colaboración de los mismos. Por lo anterior, el Poder Judicial Federal al ser excluido de la participación en el proceso de elaboración de la ley, se encuentra en una especie de desventaja frente a los otros dos Poderes de la Unión, afectando con ello el equilibrio entre ellos.
- Resulta una inequidad que sean el Legislativo o el Ejecutivo quienes propongan las normas de organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal.
- Sería conveniente limitar la facultad de iniciativa legislativa del Poder Judicial de la Federación solo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Además cabe destacar que actualmente la mayoría de las entidades federativas han establecido en su Constitución Política la facultad de iniciar leyes en favor del Poder Judicial local, aunque en su mayoría de manera limitada pues únicamente

²⁹ Cfr. Castro V. Juventino, La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes, México, SCJN, 1999, pp. 59-60.

se otorga con el fin de regular asuntos internos del Propio Poder Judicial local, en esta situación se encuentran: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

En un análisis de derecho comparado podemos observar como la facultad de iniciar leyes se otorga también en favor del Poder Judicial. Cabe citar el ejemplo de España, en donde el Consejo General del Poder Judicial participa en la función legislativa mediante la facultad de iniciativa, si bien reservada a ciertas materias y no de carácter general. La forma como lo hace es a través de la iniciativa, la propuesta o el informe. La propuesta es una medida atípica por medio de la cual el Consejo ofrece una alternativa de solución, pero sin proponer el texto legislativo, únicamente las directrices. La iniciativa es más rigurosa, y consiste en un acto administrativo mediante el cual se ofrece un texto articulado al Poder Legislativo, que debe tramitarlo, aun cuando al final lo acepte, modifique o rechace.³⁰

Por su parte la Constitución de Colombia establece en su artículo 156 que: "La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materia relacionado con sus funciones"

El artículo 134 de la Constitución de Ecuador se establece: "La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones."

³⁰ Melgar Adalid, Mario, Las Supremas Cortes y los Consejos de la Judicatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 1998, p. 494. (En línea). Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/116/31.pdf>

Lo mismo se presenta en Honduras, Nicaragua, Perú, Panamá, Brasil, Republica Dominicana, el Salvador y Guatemala.

En el caso de nuestro país desde el año 1994 han existido intentos legislativos a nivel federal para reformar la Constitución y otorgar al Poder Judicial Federal la facultad de iniciar leyes. Las propuestas que se plantearon en las diversas iniciativas fueron distintas, pues algunas de ellas consideraron la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materias propias de la impartición de justicia. Otras limitaron dicha facultad a su propia Ley Orgánica y no así a todas las leyes necesarias para la impartición de justicia. Sin embargo, ninguno de estos intentos tuvo éxito.

Por ello, consideramos que no tiene un sustento valido excluir de los órganos facultados para presentar iniciativas de ley a la Suprema Corte de Justicia, pues por el contrario existen números argumentos que validan la necesidad de esta facultad en su favor; es innegable que nadie conoce mejor que los Ministros de la Suprema Corte, las virtudes y los defectos de la ley procesal mediante la cual se salvaguardan derechos fundamentales tan importantes como el acceso a la justicia o el debido proceso legal; esto es, nadie se encuentra más calificada que la propia Suprema Corte de Justicia para presentar iniciativas de ley en materias propias de su competencia por el constante ejercicio que tiene como máximo Tribunal de la República en su interpretación y en su aplicación. Por ser los Ministros juristas experimentados en el conocimiento del derecho, en la interpretación y aplicación de las leyes y de la Constitución, son los más indicados para tener la facultad de presentar iniciativas de ley en todos los asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

Por lo antes expuesto, la presente iniciativa propone otorgar al Poder Judicial Federal por medio del Consejo de la Judicatura Federal la facultad para presentar iniciativas de ley, en relación a la Ley de Amparo y a su Ley Orgánica, ya que con esta facultad, se podría mejorar el funcionamiento del Poder Judicial Federal lo

que se traduciría en beneficio directo para los sociedad como principal destinataria de los servicios de impartición de justicia.

➤ **Nepotismo en el Poder Judicial de la Federación**

El párrafo tercero del artículo 97 constitucional establece:

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

De acuerdo con este precepto, los nombramientos de funcionarios al interior de los órganos jurisdiccionales son facultad exclusiva de los titulares de los mismos. Esta disposición constitucional tiene como propósito dotar de autonomía de gestión a los titulares de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, al disponer este artículo la plena libertad al titular del órgano jurisdiccional para formular las designaciones de sus colaboradores en la función judicial, la misma ha arrojado resultados distintos a los que el constituyente originario hubiese deseado ver, pues hoy advertimos la existencia de diversos tipos de abusos y distorsiones al ejercicio de esta facultad autónoma, como el favoritismo hacia determinadas personas, el abuso del principio jerárquico, intercambio de nombramientos y recientemente el fenómeno del nepotismo, que se comienza a sentir como la principal forma de corrupción dentro del Poder Judicial de la Federación

La disposición constitucional a la que aludimos ha sido poco a poco, pero consistentemente desvirtuada mediante el nombramiento discrecional de parientes

cercanos de los titulares de los órganos jurisdiccionales, lo cual implica no solo tendencias de un favoritismo indebido, sino además propicia la existencia de potenciales redes clientelares dentro del Poder Judicial de la Federación, que como consecuencia, señala el consejero Felipe Borrego Estrada genera la creciente exposición de los juzgadores a caer en conflictos de interés pero sobre todo, genera dudas fundadas en cuanto a la necesaria imparcialidad a la que se deben los juzgados y tribunales federales.³¹

Las tendencias nepóticas que se desarrollan en el Poder Judicial de la Federación provocan que con mucha frecuencia sean funcionarios y empleados de los órganos jurisdiccionales federales, personas descalificadas, ineptas y hasta corruptas, que arriban a dichos puestos por designaciones subjetivas y aberrantes que desde luego han propiciado una pésima impartición de la justicia.

En este punto, es importante destacar que cualquier sistema institucional de designación y ascenso en el escalafón laboral debe estar sentado sobre bases objetivas de selección de los candidatos a ocupar los diferentes puestos y posiciones del aparato judicial. No obstante, en el esquema actual, las designaciones de funcionarios y empleados judiciales obedecen a criterios subjetivos, o lo que es peor, en ocasiones a corruptelas, compadrazgos o compromisos de politiquería. Es lamentable que, por motivos familiares, políticos, de amistad, de influencias sindicales, etcétera, sean estas personas quienes en muchas ocasiones decidan el nombramiento de los funcionarios y empleados de los órganos jurisdiccionales.

En un estudio realizado en el año 2017 por el consejero Felipe Borrego Estrada, titulado *“Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal”* se muestra la siguiente gráfica en la que se percibe

³¹ Cfr. Borrego Estrada, Felipe, estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal. (En línea).
Disponible en: https://www.dropbox.com/s/p6ws0xznnsvrkv2/Estudio_Nepotismo.pdf?dl=0

claramente el problema de nepotismo dentro del Poder Judicial de la Federación.

Veamos:

CIRCUITO	ESTADO	TITULARES CON FAMILIARES ³ - TOTAL DE PLAZAS PARA TITULARES EN EL CIRCUITO	SERVIDORES PÚBLICOS CON FAMILIARES (Sin Titulares) - TOTAL DE SERVIDORES PÚBLICOS CON FAMILIARES (sin titulares)	SERVIDORES PÚBLICOS CON FAMILIARES (Incluyendo Titulares) - TOTAL DE SERVIDORES PÚBLICOS
SEGUNDO	ESTADO DE MÉXICO ⁶	27-47 57.45%	135-1218 11.08%	162-1265 12.81%
TERCERO	JALISCO	57-75 76%	478-2953 16.19%	535-3028 17.67%
CUARTO	NUEVO LEÓN	35-56 62.5%	563-1490 37.79%	598-1546 38.68%
QUINTO	SONORA	13-38 34.21%	562-1178 47.71%	575-1216 47.29%
SEXTO	PUEBLA	34-66 51.52%	450-1445 31.14%	484-1511 32.03%
SEPTIMO	VERACRUZ	26-53 49.06%	128-1288 9.94%	154-1341 11.48%
OCTAVO	COAHUILA	20-50 40%	218-1041 20.94%	238-1091 21.81%
NOVENO	SAN LUIS POTOSÍ	16-23 69.57%	210-666 31.53%	226-689 32.80%
DÉCIMO	TABASCO	9-37 24.32%	82-848 9.67%	91-885 10.28%
DÉCIMO PRIMERO	MICHOACÁN	14-35 40%	159-860 18.49%	173-895 19.33%
DÉCIMO SEGUNDO	SINALOA	15-51 29.41%	370-1055 35.07%	385-1106 34.81%
DÉCIMO TERCERO	OAXACA	4-25 16%	45-642 7.01%	49-667 7.35%
DÉCIMO CUARTO	YUCATAN	8-21 38.1%	175-489 35.79%	183-510 35.88%
DÉCIMO QUINTO	BAJA CALIFORNIA	32-58 55.17%	515-1705 30.21%	547-1763 31.03%
DÉCIMO SEXTO	GUANAJUATO	38-46 82.61%	438-1214 36.08%	476-1260 37.78%
DÉCIMO SÉPTIMO	CHIHUAHUA	12-37 37.84%	427-795 53.71%	441-832 53.00%
DÉCIMO OCTAVO	MORELOS	16-32 50%	150-852 17.61%	166-884 18.78%
DÉCIMO NOVENO	TAMAULIPAS	18-44 40.91%	181-1155 15.67%	199-1199 16.60%
VIGÉSIMO	CHIAPAS	13-28 46.43%	205-862 23.78%	218-890 24.49%
VIGÉSIMO PRIMERO	GUERRERO	12-39 30.77%	322-1173 27.45%	334-1212 27.56%
VIGÉSIMO SEGUNDO	QUERÉTARO	14-25 56%	176-564 31.21%	190-589 32.26%
VIGÉSIMO TERCERO	ZACATECAS	9-20 45%	118-345 34.20%	127-365 34.79%
VIGÉSIMO CUARTO	NAYARIT	5-18 27.78%	230-598 38.46%	235-616 38.15%
VIGÉSIMO QUINTO	DURANGO	6-13 46.15%	59-345 17.10%	65-358 18.16%
VIGÉSIMO SEXTO	BAJA SUR	7-13 53.85%	83-294 28.23%	90-307 29.32%
VIGÉSIMO SÉPTIMO	QUINTANA ROO	9-21 42.86%	136-511 26.61%	145-532 27.26%
VIGÉSIMO OCTAVO	TLAXCALA	7-10 70%	128-279 45.88%	135-289 46.71%
VIGÉSIMO NOVENO	HIDALGO	6-15 40%	78-358 21.79%	84-373 22.52%
TRIGÉSIMO	AGUASCALIENTES	13-16 81.25%	130-412 31.55%	143-428 33.41%
TRIGÉSIMO PRIMERO	CAMPECHE	4-9 44.44%	59-200 29.5%	63-209 30.14%
TRIGÉSIMO SEGUNDO	COLIMA	2-10 20%	136-199 68.34%	138-209 66.03%

DATOS ESTADÍSTICOS DE SERVIDORES PÚBLICOS CON FAMILIARES

El consejero Borrego Estrada sostiene que los mayores casos de nepotismo se presentan, además de entre Jueces y Magistrados, en los niveles de Secretario e inferiores. Existe en ese caso una fuerte red clientelar que, además, carece de deslinde de responsabilidades pues ni los Secretarios ni los oficiales nombran a funcionario alguno. Sin embargo, participan activamente e influyen en los nombramientos, bien sea en sus propios órganos jurisdiccionales, Circuitos a los que pertenecen, o bien en diversas jurisdicciones, generando el indeseable tráfico de influencias.³²

En términos generales el estudio que nos presenta Felipe Borrego Estrada revela que al menos 500 jueces y magistrados utilizaron sus facultades discrecionales para designar como funcionarios y empleados de los órganos jurisdiccionales a sus parientes más cercanos. De entre estos 500 jueces y magistrados, 112 entregaron plazas a sus esposas, novias, amantes o parejas, mientras que 180 ha colocado a hijos, 135 a sus hermanos y 27 a sus papás. Esto es, un total de 7 mil 148 servidores públicos del Poder Judicial comparten con sus parientes su jornada laboral.

Si bien el Consejo de la Judicatura Federal ha implementado ciertas regulaciones encaminadas a prevenir estos actos, lo cierto es que éstas no han resultado efectivas. Pongamos por ejemplo: el *ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales*, sin embargo, aun con la citada regulación no se ha logrado evitar de manera efectiva la recurrencia del fenómeno de nepotismo. Por ello, es necesario generar desde la ley una regulación eficaz para prevenir y solucionar el

³² *Ídem*

problema. Vale la pena destacar que en la práctica el principio de inamovilidad judicial no tiene como objetivo fundamental su protección, sino, principalmente, procura extenderse como una garantía constituida en favor de la sociedad que tiene el derecho de contar con Magistrados y jueces independientes y de excelencia que realmente hagan efectivos los principios que en materia de administración de justicia consagra nuestra Carta Magna³³. No obstante, creemos que este principio no se ha aprovechado para proteger la autonomía judicial, sino que, contrariamente a su propósito original, la estabilidad judicial ha permitido que un número significativo de servidores públicos ingresen al poder judicial gracias a su parentesco con otro funcionario de mayor jerarquía, el cual aprovecha su carácter de inamovible como defensa de sus redes clientelares, de tal manera se genera una cadena que permite y propicia el nepotismo.

Es inconcebible que en el mismo seno del Poder Judicial de la Federación se detecten con frecuencia inusitada casos altamente escandalosos de corrupción y nepotismo. Por ello debemos impedir que se contravenga la ley y se permita que jueces y magistrados de todo el país incrusten en tribunales y juzgados a sus familiares más cercanos (padres, esposas, hijos, sobrinos, tíos, cuñados y suegras han llegado a formar parte de la función judicial), pues este fenómeno ha llegado a una cifra que representa entre el 15 y 20% de los trabajadores del Poder Judicial de la Federación.

No tenemos duda acerca de que el fenómeno del nepotismo y las redes clientelares se significan como un real obstáculo para lograr una correcta impartición de justicia. La designación del personal que labora en el Poder Judicial de la Federación debe atender a criterios objetivos e imparciales.

Por ello nuestra propuesta consiste en que el Consejo de la Judicatura Federal a propuesta de los magistrados y jueces federales, nombre y remueva a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito. Así, el Consejo de la Judicatura Federal analizaría la

³³ Tesis: 443, Apéndice de 2011 al Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Reg. 1011735, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Décima Séptima Sección - Acceso a la justicia, p. 1493.

viabilidad de la propuesta y podría, con mejores elementos de juicio, determinar si la persona propuesta es apta para desempeñar el empleo o la función dentro del Poder Judicial Federal, de acuerdo a los propios criterios establecidos en ley.

➤ **Presupuesto del Poder Judicial de la Federación**

Un Estado de derecho, no es concebible sin que se contemplen en su estructura formal instituciones que tengan a su cargo la delicada labor de individualizar las normas generales a los problemas y situaciones específicas que se presentan cotidianamente entre la ciudadanía y el ejercicio del poder público. Por ello el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho de acceso de los gobernados a la impartición de justicia. En términos generales podemos decir que cumple con esta obligación creando los organismos necesarios para garantizar y hacer efectivo este derecho. Este derecho fundamental de los gobernados se encuentra previsto en el artículo 17 constitucional, el cual señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. El numeral dispone también que este servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales.

La función de administrar justicia está encomendada específicamente al Poder Judicial Federal. Para garantizar su adecuada labor existen distintas garantías judiciales que tienen como propósito lograr la independencia y la imparcialidad en la función jurisdiccional pues permiten a los juzgadores actuar con la libertad necesaria frente a los otros dos poderes de la Unión. Estas garantías han procurado asegurar la autonomía judicial para reforzarla y para asegurar la imparcialidad de su labor. Entre otras, podemos destacar el procedimiento para nombrar a los juzgadores, la estabilidad, la remuneración, y sobre todo el grado de autonomía financiera, el nivel de transparencia y el adecuado uso de los recursos financieros.

La independencia judicial efectiva depende también del comportamiento de otros actores, por ejemplo, de la posibilidad que los otros poderes de la Unión no interfieran en la labor de los tribunales. Es así que la independencia del Poder

Judicial está determinada principalmente por la capacidad de tomar decisiones conforme a la ley y no basándose en factores políticos, económicos, externos o internos.

En el escenario descrito, resulta crucial el diseño de un esquema, en el cual el Poder Judicial Federal sea el factor determinante para lograr el fiel cumplimiento de las normas, en primer lugar, de la Constitución Federal, a la cual deben supeditarse el dictado de las leyes del Congreso de la Unión, y, el cumplimiento efectivo de ellas garantizado por el Poder Ejecutivo. Para ese fin, la independencia del Poder Judicial se plantea como un requisito sustancial.

Así, la función primigenia que debe asumir el Estado por medio del Poder Judicial Federal debe ser la de contar con las instituciones suficientes y necesarias para que la justicia sea impartida con prontitud y esmero. Contar con instituciones que protejan los derechos fundamentales de los ciudadanos es una condición fundamental para el desarrollo socioeconómico de un país. Contar con instituciones fuertes y asegurar el cumplimiento de las normas generales hacia todos los actores de la sociedad es un requisito fundamental para avanzar hacia la consolidación de un verdadero Estado de Derecho. Por ello, es claro que para contar con un Estado de Derecho que proteja los derechos fundamentales de los ciudadanos y mantenga el orden social necesario para la vida en sociedad, es preciso contar con un Poder Judicial que garantice un sistema de justicia que sea accesible, eficiente, imparcial e independiente

Es aquí donde adquiere relevancia la autonomía financiera del Poder Judicial Federal, como una de las garantías de independencia de este poder. No obstante, cabe señalar que esta garantía va más allá de las condiciones necesarias para la administración de justicia, no hablamos solamente de los salarios dignos de jueces, magistrados, ministros e inclusive de otros prestadores de este servicio público, de edificios, enseres, equipo y útiles necesarios para el mismo y de otras condiciones materiales necesarias para la labor judicial. Esta garantía tiene como propósito fundamental que el Poder Judicial en su conjunto goce de medios

propios para su función, sin quedar sometido, condicionado o sujeto a condiciones externas.³⁴

El financiamiento que requiere el Poder Judicial se ubica dentro de facultades propias del Poder Ejecutivo pero también de otras específicamente reservadas a cargo del Poder Legislativo mediante la elaboración anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, esto debido a que la Constitución establece que la naturaleza de la función jurisdiccional pareciera no ser compatible con el hecho de que el Poder Judicial pueda avocarse a determinar y utilizar fuentes alternas de financiamiento para reforzar los gastos de su actividad.

Sin embargo, al no contar con otra fuente de financiamiento más que el monto que resulte aprobado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, la adecuada labor del Poder Judicial se ve obstaculizada, ya que existen distintos problemas de justicia que es necesario atender y la mayoría de ellos están asociados a cuestiones económicas, por ejemplo, congestión y dilación en los juicios, no ejecución de las sentencias, escasez de recursos materiales, órganos jurisdiccionales en lugares indignos para la impartición de justicia, entre otros.

En este panorama, consideramos que resulta necesario atender y resolver los diversos problemas que enfrenta el Poder Judicial de la Federación y prevenir así, un efecto nocivo en la delicada labor de impartir justicia.

Consideramos que un tópico que debemos analizar con detalle y que creemos es el principal problema que enfrenta el Poder Judicial es el concerniente a la congestión y dilación en los juicios problema que surge como consecuencia del desequilibrio que existe entre la capacidad de egreso de asuntos que tienen los órganos jurisdiccionales y una tendencia constante de aumento en el ingreso de los mismos.

Debemos destacar que México presenta una situación alarmante pues se ubica en un rango cuatro veces menor en relación con el número de jueces y magistrados que el promedio del resto del mundo refiere (3.9 frente a 16 por cada cien mil habitantes). El origen de esta situación se remonta al déficit que presentan tanto

³⁴ Véase: Melgar Adalid, Mario, El consejo de la judicatura federal, *Op. Cit.*, p. 40.

las entidades federativas como el propio gobierno federal. De hecho, es interesante observar que las entidades que tienen un número inferior al promedio nacional de jueces y magistrados para atender a su población son: Aguascalientes (3.34), Baja California (2.73), Coahuila (2.74), Hidalgo (2.5), Estado de México (2.32), Michoacán (3.2), Nuevo León (2.56), Puebla (1.5), Sonora (3.31), Tamaulipas (3.08), Tlaxcala (2.82) y Yucatán (2.97).³⁵ Hablamos de estados con alto índice poblacional.

No obstante, a pesar de los esfuerzos que el personal a cargo de la función judicial realiza para disminuir las cargas de trabajo (jornadas de trabajo mayores a las que establece la ley, labores en sábados, domingos y días festivos), el remanente sigue creciendo, con el consecuente retraso en la impartición de la justicia federal, debido a que el aumento de la carga de trabajo no permite que humanamente los órganos jurisdiccionales atiendan todos los asuntos de forma pronta, completa e imparcial, como lo exige el artículo 17 constitucional. Pero sobre y quizá en este punto esté el mayor problema el incremento de la carga de trabajo de los impartidores de justicia puede generar incentivos perversos, como impunidad procesal y corrupción.³⁶

Por ello, es urgente mejorar la capacidad de respuesta de los órganos jurisdiccionales frente a la sociedad mediante la expansión y fortalecimiento de su estructura operativa a efecto de brindar los elementos humanos y materiales suficientes para impartir justicia con oportunidad, eficacia y eficiencia.

Creemos que resulta necesario garantizar los recursos necesarios para la función que ejerce el Poder Judicial Federal, para que de esta manera mejore el sistema mexicano de impartición de justicia, garantizando así una impartición de justicia apegada al mandato constitucional.

Estas razones, en conjunto con los argumentos acerca de la importancia de la autonomía presupuestal del Poder Judicial de la Federación han permitido

³⁵ Véase: Le Clercq Ortega, Juan Antonio, Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, coord., IGI-MEX Índice global de impunidad México 2018, La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018, México, Universidad de las Américas Puebla, 2018.

³⁶ *Ídem*

plantear la necesidad de un presupuesto fijo que en primer lugar asegure un flujo de recursos que puedan considerarse suficientes y segundo, permitan la gestión independiente de la labor a cargo de los juzgadores.

Consideramos que una buena medida para remediar este problema sería que nuestra Ley fundamental fije un porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación en beneficio y uso exclusivo de la función judicial a juicio de la cámara de Diputados.

➤ ***Amicus curiae***

Una característica esencial de un Estado Constitucional, reside hoy día en la importancia que se reconoce a los derechos humanos como el fundamento y fin del Estado y del orden jurídico; en un Estado constitucional, además se fortalece la noción de Constitución normativa, noción que implica el respeto a la Constitución misma, el respeto a los derechos humanos, pero sobre todo implica considerar que la Constitución es la Ley Fundamental, esto es, la Constitución se considera como la norma jurídica directamente aplicable y no solo como una declaración de derechos y reglas de organización y funcionamiento del Estado. Por tanto, en un Estado constitucional, la noción de Constitución normativa, conlleva aceptar que la Constitución, no sólo debe reconocer los derechos humanos, sino, además y de manera muy relevante, garantizarlos plenamente.³⁷ En ese sentido, un Estado constitucional se garantiza por el reconocimiento y vinculación de la fuerza normativa de la Constitución Política, pero sobre todo, se garantiza regulando instrumentos eficaces para proteger los derechos humanos en beneficio de todos los ciudadanos.

³⁷ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 105.

En nuestro país como Estado constitucional, los tribunales que integran el Poder Judicial de la Federación, cumplen con una tarea de gran envergadura, al ser éstos la última instancia constitucionalmente autorizada para decir cuál es el sentido de la ley. Los jueces tienen la obligación de garantizar, preservar y ampliar los derechos humanos tanto mediante la interpretación como a través de la argumentación constitucional y convencional.

El Poder Legislativo, juega también un papel no menos importante, pues es el encargado de ampliar o reducir las competencias del Poder Judicial de la Federación, mediante la creación normativa. Por tanto, si el marco de competencias de los tribunales del Poder Judicial de la Federación es mayor, su compromiso con los derechos humanos también deberá serlo. En consecuencia, debe buscarse que los tribunales pertenecientes al Poder Judicial Federal, cuenten con suficientes atribuciones para garantizar y maximizar la totalidad de los derechos humanos que derivan de una natural protección constitucional.³⁸

Como lo expresamos en líneas anteriores, un Estado constitucional se caracteriza por prever en su legislación instrumentos eficaces para la defensa y protección de los derechos humanos. En nuestro país los mecanismos de control constitucional de carácter judicial para la protección de los derechos fundamentales son: el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

Sin embargo, nuestro sistema jurídico no prevé la figura del *amicus curiae*, no obstante que en la actualidad se configura como una institución necesaria para el cumplimiento de la atribución constitucional de defensa y protección de los derechos fundamentales. Esto se debe a que su naturaleza misma, permite que terceros ajenos a un proceso ofrezcan opiniones de trascendencia para la solución

³⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 107-108.

de un caso sometido a conocimiento judicial, justificando su interés en su resolución final.³⁹

De acuerdo con el artículo 2 inciso 3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la expresión de *amicus curiae* significa la persona o institución ajena al litigio y al proceso, que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia.

En un acercamiento conceptual primario y básico, el *amicus curiae* o amigo del tribunal se forma a partir de un tercero o persona ajena a un proceso en el que se debaten cuestiones con impacto o trascendencia pública, que al contar con reconocida trayectoria e idoneidad en el asunto en examen presenta al tribunal interviniente consideraciones jurídicas u otro tipo de referencias sobre la materia del litigio, las que puede hacer llegar al tribunal a través de un documento o informe. Puede, por ejemplo, suministrar consideraciones relativas a principios y elementos de derecho interno y/o internacional de relevancia, o bien información estadística, económica, histórica o de otra índole útil para la resolución del caso.⁴⁰

Entre las notas características del *amicus curiae*, destacan:

1. La facultad para comparecer en tal calidad las personas físicas (de existencia real) o jurídicas (morales o de existencia ideal), siempre que acrediten una significativa competencia en la temática en examen en el proceso;

³⁹ Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan Martín. “El *amicus curiae* en las causas ambientales”. (En línea). Disponible en: <http://www.farn.org.ar/arch/El%20Amicus%20Curiae%20en%20las%20Causas%20Ambientales%20final.pdf>

⁴⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, et al., coords., *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, Tomo I, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 54.

2. Las personas físicas o jurídicas que intervienen en calidad de *amicus curiae* no revisten carácter de parte ni mediatizan, tampoco desplazan o reemplazan a éstas;
3. La intervención de las personas físicas o jurídicas en calidad de *amicus curiae* no debe confundirse con la de un perito o de un consultor técnico; su actividad consiste en expresar una opinión fundada sobre la cuestión debatida;
4. Las personas físicas o jurídicas que intervienen en calidad de *amicus curiae* deben explicitar el interés que ostentan si es que lo tienen, en la decisión que recaerá para poner fin al asunto,
5. La comparecencia de las personas físicas o jurídicas que intervienen en calidad de *amicus curiae* no vincula al tribunal actuante ni genera costas u honorarios.⁴¹

Por tanto, se puede afirmar que el *amicus curiae* es un tercero colaborador de la función jurisdiccional que interviene en el proceso expresando sus puntos de vista sobre el asunto controvertido en un caso concreto. Las apreciaciones aportadas por el *amicus curiae* no son vinculantes para el órgano jurisdiccional. Sin embargo, éste se favorecerá con mayores elementos de juicio para formarse una mejor convicción acerca de la controversia planteada para así, resolver con mayor prontitud los casos complejos.

De acuerdo con el Dr. Eduardo Ferrer Mc-Gregor la figura del *amicus curiae* cuenta, al menos potencialmente, con aptitud para brindar mayor transparencia a las decisiones jurisdiccionales de interés público, y puede encaramarse en un útil vehículo para fortalecer, transparentar y democratizar el debate judicial y, por extensión, asegurar el principio fundamental del “debido proceso”, que entre otros elementos involucra la emisión de sentencias jurídicamente sustentables, misión

⁴¹ *Ídem*

eminente en cabeza de la magistratura constitucional, que sustenta buena parte de su legitimidad en la razonabilidad de sus pronunciamientos.⁴²

Este autor sostiene que entre los beneficios que proporciona la figura del *amicus curiae*, destacan:

- ✓ Coadyuva al mejoramiento de la actividad jurisdiccional en asuntos complejos o dilemáticos de interés social al poner en la escena jurídica argumentos públicamente ponderados, fortaleciendo el Estado de derecho contemporáneo, que es el Estado constitucional.
- ✓ Permite, asimismo, la participación ciudadana en ciertas manifestaciones de la administración de justicia precisamente en causas que ofrezcan aquellas características. Es claro que mientras mayor sea el concurso de ideas en el debate constitucional, más fuerte será la legitimidad de la respuesta sentencial que se proporcione.
- ✓ Exhibe una clara matriz democrática, al abrir nuevas vías de participación, sobre todo a favor de los grupos con menores posibilidades de injerencia real en el proceso democrático.⁴³

En junio de 2011 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a la Constitución Política en materia de derechos humanos. Uno de los cambios más significativos de estas reformas fue la modificación del Capítulo I, del Título Primero de la Constitución, tradicionalmente denominado “Garantías individuales” para denominarse hoy, “De los derechos humanos y sus garantías”. El propósito fundamental de esta reforma constitucional, la más importante desde la entrada en vigor de la Constitución, fue marcar una nueva etapa en el

⁴² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, et al., *Op. Cit.*, p. 55.

⁴³ *Ídem*

reconocimiento de los derechos fundamentales en el ámbito nacional, pero con especial referencia al ámbito internacional.⁴⁴

Si bien, estas reformas han marcado una nueva etapa en cuanto al reconocimiento de los derechos fundamentales en nuestro país, para avanzar hacia la consolidación de un verdadero Estado constitucional y de Derecho, es necesario no sólo admitir y reconocer a los derechos fundamentales como facultades o atribuciones inherentes de las personas, sino además resulta imperativo contar con mecanismos procesales eficaces que coadyuven a su respeto y defensa.

Los derechos fundamentales, en su condición de derechos subjetivos públicos, les es consustancial el establecimiento de mecanismos encargados de tutelarlos, pues es evidente que derechos sin garantías no son sino afirmaciones programáticas, desprovistas de valor normativo y propósitos concretos.”⁴⁵

En ese sentido, los derechos fundamentales y los instrumentos para su protección no pueden entenderse de un modo aislado, pues tales derechos sólo podrían realizarse y respetarse en la medida en que cuenten con mecanismos rápidos, adecuados y eficaces para su protección.

Por ello, para que nuestros mecanismos procesales de protección de los derechos fundamentales sean eficaces, creemos que es conveniente ponderar la inclusión en nuestra legislación la figura del *amicus curiae*.

⁴⁴ Véase: Carbonel, Miguel, *Introducción general al control de convencionalidad*, México, Porrúa, 2013, p. 1.

⁴⁵ Véase: Castillo Córdova, Luis, *Los derechos constitucionales, Elementos para una teoría general*, 2ª ed., Lima, Palestra, 2005, pp. 474-475.

Al incluir la figura del *amicus curiae*, estamos seguros que fomentará el nivel de transparencia en los procesos judiciales, pues se elevará el nivel de discusión y se abrirá el debate de la temática en litigio, desde luego, únicamente en aquellos casos donde se encuentre comprometido el interés público o exista una trascendencia social que supere las particularidades del caso concreto que se pretenda resolver.

Además, incorporar esta figura en nuestra legislación auxiliará el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil, pues se fomentará y se generará una mayor transparencia respecto del sentido del debate público y de la toma de decisión ante asuntos que, siendo estudiados por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, tienen un alcance social relevante que va más allá de las especificidades del caso.

En estos supuestos, las organizaciones, asociaciones, instituciones y grupos que se especializan en temas de interés público y nacional, representarían un elemento importante pues harían llegar a los tribunales del Poder Judicial de la Federación el pensamiento y las opiniones de las personas que no forman parte del conflicto, de esta manera el órgano jurisdiccional contará con mayores elementos y podrá ponderar mejor el sentido de su resolución.

Es cierto, que la impartición de justicia, aunque considerada de interés público, en realidad el conflicto solo atañe a los particulares. No obstante, tratándose de los conflictos judiciales constitucionales, éstos no sólo atañen a las partes en un proceso, sino que dada la aplicabilidad y efectos generalizados de las decisiones de los tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación, toda la población tiene intereses legítimos en estos conflictos.⁴⁶

⁴⁶ Véase: Sotelo Gutiérrez, Arturo, *Audiencias públicas ciudadanas, Acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Artículo 105**, núm. 2, 2016, p. 8.

Cabe resaltar que la figura del *amicus curiae* es hoy empleada en diversos tribunales con el objeto de permitir que quienes no se encuentran legitimados procesalmente para intervenir en los procesos, pero que mantienen un interés relevante en la discusión del tema controvertido, puedan expresar sus puntos de vista ante el tribunal.⁴⁷ Si bien los efectos de dichas expresiones no tienen ningún efecto formal sobre el proceso ni resultarían vinculantes respecto del sentido en que se pueda resolver el conflicto, los tribunales que escuchan dichas opiniones seguramente se verán favorecidos al tener puntos de vista adicionales sobre las cuestiones litigadas.

Coincidimos con el Dr. Eduardo Ferrer Mc-Gregor, cuando afirma que el *amicus curiae* es especialmente útil cuando los temas que se litigan pueden tener importantes consecuencias sociales. Esto es, cuando un tribunal se encuentra decidiendo asuntos que pueden repercutir sobre la manera en la que se precisa el alcance de los derechos frente a la sociedad, ya que estos siempre suscitan expectación por la repercusión que naturalmente poseen. En estos casos, la figura del *amicus curiae* puede favorecer, pues las opiniones de diversos actores de la sociedad se expresen directamente ante el tribunal.

Conviene señalar, además, que la figura del *amicus curiae* es extensamente conocida en distintas instancias internacionales. Baste citar, como ejemplo a la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; los órganos de supervisión del sistema africano de protección de derechos humanos; los paneles y el Cuerpo de Apelación de la Organización Mundial del Comercio.⁴⁸

⁴⁷ Véase: Libro Blanco de la Reforma Judicial: “*Una agenda para la justicia en México*”. Edición a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, p. 156.

⁴⁸ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, et al., *Op. Cit.*, p. 55.

En el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la figura del *amicus curiae* se encuentra regulada en el artículo 44 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cabe destacar que en la mayoría de los casos contenciosos y de los asuntos consultivos que ha conocido la Corte Interamericana, ha recibido informes de *amicus curiae*, asimismo, ha citado a “otras personas” como *amicus curiae*, los cuales han ofrecido su parecer a la Corte con fines ilustrativos.⁴⁹

La figura también se emplea por la Suprema Corte de Justicia norteamericana donde ha sido muy importante y fructífera⁵⁰ las normas procesales aplicables al *amicus curiae* en este país son muy amplias, esta figura se encuentra regulada en el artículo 37 de las Reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, regula la figura del *amicus curiae* en la acordada número 28, del 14 de julio de 2004, que es similar a los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país. Igualmente la figura del *amicus curiae* es utilizada por el Supremo Tribunal Federal de Brasil, la Corte Constitucional de Colombia y el Tribunal Constitucional del Perú.⁵¹

Incluso la Suprema Corte de Justicia de nuestro país ha llegado a emplear la figura del *amicus curiae*, aun cuando esta institución no se encuentre regulada en nuestra legislación nacional. Si bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

⁴⁹ Véase: De Piérola y Balta, N., Loayza Tamayo, C., “Los informes de Amici Curiae ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Anuario de derecho internacional. XII, 1996, p. 454.

⁵⁰ La participación de los *amicus curiae* ante la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, incrementó al fin de la década de 1969 y durante la década de 1970, alcanzando al 63.8 por ciento de los casos no comerciales. En contraste con los años de 1928 a 1966, en que la participación del *amicus curiae* alcanzó únicamente, solo 18.6 por ciento de los 1.175 casos no comerciales resueltos por la Corte. Durante el periodo de 1969 y durante la década de 1970, el más alto porcentaje de informes fueron presentados en casos relativos a derechos sindicales, libertad de prensa, discriminación radical, y relaciones Iglesia-Estado. Durante la década de 1980, la participación de *amicus curiae* fue particularmente fuerte en casos relacionados con el medio ambiente. Véase: De Piérola y Balta, N., Loayza Tamayo, C., *Op. Cit.*, p. 457.

⁵¹ *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, et al., *Op. Cit.*, p. 55.

la Nación por medio del Acuerdo 10/2007 del 3 de mayo de 2007, estableció los lineamientos para la comparecencia de especialistas ante el Tribunal Pleno, no se puede decir que con este acuerdo se introduce el *amicus curiae* en nuestra legislación, ya que dicho acuerdo no prevé las características esenciales para la configuración como tal del *amicus curiae*.

La base legal de este acuerdo fueron diversos artículos constitucionales y en especial el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles que dispone *“para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos”*.⁵²

Todo ello, pensamos, justifica la necesidad de incluir la figura del *amicus curiae* como parte de nuestra legislación positiva. Recordemos que en el año 2008 la Suprema Corte de Justicia decidió recurrir a la figura *amicus curiae* como consecuencia de la reforma al Código Penal del Distrito Federal que legalizó la interrupción del embarazo durante las primeras doce semanas, la impugnación de dicho ordenamiento ante la Suprema Corte de Justicia, suscitó un debate social y político muy amplio en México y levantó un apreciable interés en toda América Latina.

A partir del debate, la Corte recibió escritos libres y otros elaborados bajo la figura del *amicus curiae* provenientes de organizaciones no gubernamentales de todo el continente. En este caso, la falta de regulación formal del *amicus curiae* en la normativa procesal no inhibió la aceptación por la Suprema Corte de literalmente

⁵² Véase: Mena Vázquez, Jorge, *“El amicus curiae como herramienta de la democracia deliberativa”*, en Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. 1, núm. 6, 2010, p. 183.

cientos de escritos, cartas y correos electrónicos. La intensa movilización ciudadana en torno al caso llevó también a la Suprema Corte de Justicia a celebrar seis audiencias públicas en las que particulares y agrupaciones pudieron exponer libremente sus puntos de vista.⁵³

Asimismo, nuestro país ha presentado varios *amicus curiae* ante las cortes de Estados Unidos de América, por ejemplo, en los casos Humberto Álvarez Machaín y Osvaldo Torres Aguilera, éste último, estaba sentenciado a muerte en el estado de Oklahoma y finalmente el gobernador Brad Henry conmutó la sentencia de muerte por prisión. En el caso de Álvarez Machaín el gobierno mexicano incluso solicitó la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de la Haya vía la Asamblea General de las Naciones Unidas, a fin de evitar violaciones al procedimiento en materia de extradición y secuestro transfronterizo.⁵⁴

Por ello, resulta indispensable que nuestra legislación regule formalmente la figura del *amicus curiae*, sobre todo cuando se presenten asuntos complejos de interés social como los que acabamos de citar; al regular la figura del *amicus curiae* se pondrían en escena argumentos públicamente ponderados, mejorando la actividad de los juzgadores ya que de esta manera el órgano jurisdiccional contará con mayores elementos de juicio y podrá ponderar mejor el sentido de su resolución.

Es pertinente mencionar que el uso de esta figura tampoco ha sido ajeno a los procesos de reforma judicial, toda vez que, la Comisión encargada de elaborar el Libro Blanco de la Reforma Judicial en su acción 22 señaló:

Acción 22. Introducir el *amicus curiae* en procesos constitucionales: Las funciones de un tribunal constitucional trascienden el interés de las partes

⁵³ Francisca Pou Jiménez, *El aborto en México: el debate en la Suprema Corte sobre la normativa del Distrito Federal*. (En línea). Disponible en: <https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/ADH/article/download/.../11882>

⁵⁴ Mena Vázquez, Jorge, *Op. Cit.*, p. 182.

en conflicto. Por ello, para lograr un mayor acceso a la justicia y promover una mejor y más amplia participación social en la defensa de los derechos fundamentales y las controversias políticas, se debe introducir la figura del *amicus curiae* en algunos mecanismos procesales existentes (e.g. controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, contradicciones de tesis e, incluso en ciertas hipótesis, el propio amparo). Existen diversas maneras de lograr este objetivo, discutidas en la sección correspondiente de este Libro Blanco, y que incluyen desde una reforma constitucional hasta modificaciones legislativas. Sin embargo, su implementación también puede lograrse en el corto plazo mediante una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta dirección. En cualquier hipótesis es necesario subrayar que este mecanismo supone el ejercicio de una facultad discrecional del tribunal quien debe determinar en cada caso la manera en que el *amicus curiae* contribuye a informar su decisión.⁵⁵

Por todo lo anterior, la presente iniciativa propone introducir la figura del *amicus curiae* en nuestros mecanismos constitucionales procesales, esto es: a) en el juicio amparo; b) en las controversias constitucionales, y c) las acciones de constitucionalidad.

Para ello, se propone que, podrán intervenir en calidad de *amicus curiae* o amigo del tribunal, tanto personas físicas como morales que no sean parte en el conflicto. Sin embargo, deberán demostrar sin ninguna duda tener reconocida experiencia sobre la cuestión debatida. La intervención del *amicus curiae* podrá darse en cualquier proceso donde se debatan cuestiones de trascendencia colectiva o de interés general, pues la finalidad del *amicus curiae* será expresar una opinión fundada sobre el litigio, misma que no será vinculante para el órgano

⁵⁵ Libro Blanco de la Reforma Judicial: “Una agenda para la justicia en México”, *Op. Cit.*, p. 156.

jurisdiccional. Sin embargo, el juzgador contara con los elementos suficientes para emitir su resolución; en este caso la ley secundaria debe determinar en qué momento deberá darse la intervención del *amicus curiae*.

Para tal efecto, es necesario modificar el texto de los artículos 105 y 107 constitucionales. Además será necesario introducir una serie de modificaciones tanto en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, en la presente iniciativa de reforma, solo se toca lo respectivo a la ley fundamental de nuestro país, dejando como tarea pendiente la adecuación de la normativa secundaria en la materia.

Por lo antes expuesto presento a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RELATIVOS AL PODER JUDICIAL FEDERAL.

ARTICULO UNICO.- Se adiciona la fracción V del artículo 71; se deroga la fracción XVIII del artículo 89, se reforman los artículos: 76, fracción VIII; 94, párrafos segundo y décimo segundo; 95; 96; 97, párrafos segundo y tercero; 98; 99, párrafo décimo y décimo primero; 100, párrafos segundo, cuarto, quinto, sexto, noveno y décimo primero, artículo al que también se le adicionan el párrafo tercero, recorriéndose los siguientes en su orden y el décimo segundo y décimo tercero; se adiciona un antepenúltimo párrafo al artículo 105 y un último párrafo al artículo 107 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

...

V. Al Poder Judicial de la Federación a través del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.”

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

VIII.- Designar y ratificar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como otorgar o negar la aprobación a sus solicitudes de licencia o renuncia, en términos de lo dispuesto por el capítulo cuarto de este título.

Artículo 94.

...

La administración, vigilancia y disciplina **de todo el** Poder Judicial de la Federación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo seis años, y podrán ser ratificados una sola vez por otro periodo igual por la Cámara de Senadores, previo informe del Consejo de la Judicatura Federal relativo a su desempeño, órgano al que se le podrá solicitar su opinión razonada e información adicional. La Cámara de Senadores, que se auxiliara por un grupo de juristas, con la comparecencia pública del ministro, valorará la procedencia de la ratificación, justificará y razonará en cualquier caso el sentido de su determinación. La resolución adoptada será definitiva e inatacable. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solo podrán ser privados de sus cargos de conformidad con lo previsto en el Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

*II. Tener cuando menos **cuarenta y cinco** años cumplidos el día de la designación;*

*III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de **veinte** años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.*

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; 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.

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;

*VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, **Procurador Fiscal de la Federación, o servidor público con actividades de defensa legal de algún ente público del Poder Ejecutivo Federal**, senador, o diputado **federal o local**, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa o **municipio**, durante **los seis años previos** al día de su nombramiento.*

VII. Tener antecedentes profesionales, cualidades y un perfil idóneo para ser Ministro; tratándose de aspirantes con funciones jurisdiccionales haberse

destacado por su capacidad, eficiencia y probidad; o ser experto en el ejercicio de la actividad jurídica y de trayectoria honorable.

Artículo 96. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, de una terna que integre y le someta a su consideración el Consejo de la Judicatura Federal. Terna que se conformara por juristas propuestos por tribunales, universidades, institutos de investigación, barras o agrupaciones de abogados de reconocido prestigio, previa convocatoria pública que emita el Consejo para tal efecto, que deberá comprobar los antecedentes y la idoneidad de los perfiles de los mejores candidatos, en un concurso de méritos, abierto, transparente y equilibrado entre aspirantes impartidores de justicia y expertos en actividades jurídicas, en los términos que establezca la ley. La designación del Senado estará presidida por la comparecencia pública de los integrantes de la terna y se auxiliara por un grupo de juristas. Emitirá su determinación en un plazo que no exceda de treinta días. De ser rechazada la terna se enviará otra al Senado a más tardar en el plazo que este fije, que no excederá de quince días. La integración de la terna se sujetará a las mismas reglas. En cualquier caso la designación de Ministro deberá hacerse en el mismo periodo ordinario de sesiones en que se presente la primera terna.

Tanto la determinación del Senado, como la integración de la terna deberá ser objetiva y razonada, dichos fallos serán definitivos e inatacables.

Artículo 97....

Consejo de la Judicatura Federal podrá investigar las conductas y la situación, incluso económica, de Ministros, Magistrados, Jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial Federal, de acuerdo a la Ley;

asimismo, atenderá y justificará la procedencia de investigaciones con motivo de denuncias fundadas que le presenten.

...

El Consejo de la Judicatura Federal a propuesta del ministro, magistrado y juez que corresponda nombrará y removerá a los funcionarios y empleados de la Suprema Corte de Justicia, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito respectivamente. El Consejo de la Judicatura Federal valorará la propuesta y determinará su viabilidad, conforme a lo dispuesto en la ley respecto a la carrera judicial, que operará por concurso de oposición para cada nivel *considerando sus méritos personales por puntuación* y otros criterios definidos en la ley.

Artículo 98. Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, **el Consejo de la Judicatura Federal someterá el nombramiento de un Ministro interino** a la aprobación del Senado.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, **el Consejo de la Judicatura Federal someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado.**

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves **que se someterán a la** aprobación del Senado.

Las **licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo se sujetarán a la aprobación del Senado.** Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

En todos los casos se procederá observándose lo dispuesto por el artículo 96 de esta Constitución.

Artículo 99.

...

El Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores **a propuesta del Consejo de la Judicatura Federal en términos de lo dispuesto por el artículo 96**. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley. (Párrafo décimo primero)

Artículo 100.

El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

Consejo se integrará por once integrantes; tres serán propuestos al Senado por el Consejo de la Judicatura Federal, por mayoría de cuando menos ocho votos; los ocho miembros restantes serán designados por el Senado. En ambos casos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, mediante el siguiente procedimiento:

La Cámara de Senadores emitirá una convocatoria pública para la elección de consejero, las candidaturas serán presentadas por universidades, barras, colegios de abogados, institutos de investigaciones jurídicas, o por las organizaciones de la sociedad civil, conforme a las bases que la ley establezca. Una vez que la Cámara de Senadores evalúe el cumplimiento de los requisitos constitucionales, así como los antecedentes, méritos y honorabilidad de los aspirantes a ocupar el cargo, y previa comparecencia, nombrará una terna de candidatos finalistas, que será sometida a la votación del pleno del Senado. Tanto el dictamen la integración de la terna como la designación del consejero serán debidamente razonadas.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los **propuestos** por el Consejo de la Judicatura, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno **o a través de secciones, que serán: la de administración, carrera judicial y procedimiento disciplinario.** El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Los consejeros durarán cinco años en su cargo, elegirán de entre de ellos a su presidente y serán substituidos de manera escalonada. No podrán ser nombrados para un nuevo período.

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia,

únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

El proyecto de presupuesto del Poder Judicial Federal estará integrado por los proyectos de presupuesto de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Electoral, y del Consejo de la Judicatura, que lo elaborará por el resto del Poder Judicial. Incorporados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, lo remitirá a la Cámara de Diputados para su revisión. Cuando se encuentre debidamente justificado el proyecto de presupuesto del Poder Judicial Federal, a juicio de la Cámara de Diputados, y se base en programas de inversión en infraestructura, su monto deberá ser equivalente al dos por ciento del presupuesto general que apruebe la Cámara de Diputados para el ejercicio.

El Consejo de la Judicatura Federal contará con una unidad administrativa responsable de la ejecución del gasto de todo el Poder Judicial Federal encargada de llevar la contabilidad y el registro de todas y cada una de sus erogaciones del Poder Judicial Federal y que será la responsable de transparentar sus operaciones, asientos y gastos en general. Solo podrán ser objeto de reserva en el Poder Judicial Federal la información relativa a los excepcionales gastos y operaciones que expresamente se establezcan en su Ley, cuando tal medida se encuentre plenamente justificada.

Los servidores y funcionarios públicos que ingresen al Consejo de la Judicatura Federal y que no cuenten con antecedentes laborales previos en el propio Poder Judicial Federal, tienen prohibido desempeñar algún cargo, empleo o prestar sus servicios dentro de este poder fuera de la estructura del propio Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 105.

...

Para la resolución de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere este artículo, y siempre que se trate de cuestiones de trascendencia colectiva o de interés general, podrán intervenir en calidad de *amicus curiae*, las personas físicas y morales que no sean parte en el conflicto, quienes deberán acreditar poseer reconocida experiencia sobre la cuestión debatida al momento de expresar una opinión fundada sobre el litigio, misma que no será vinculante para el órgano jurisdiccional. Sin embargo, el juzgador contara con los elementos suficientes para emitir su resolución; la intervención del *amicus curiae* se registrará conforme a lo dispuesto en la ley de la materia.

Artículo 107.

...

Para la resolución de las controversias a que se refiere este artículo y siempre que se trate de cuestiones de trascendencia colectiva o de interés general, podrán intervenir en calidad de *amicus curiae*, las personas físicas y morales que no sean parte en el conflicto, quienes deberán acreditar poseer reconocida experiencia sobre la cuestión debatida al momento de expresar una opinión fundada sobre el litigio, misma que no será vinculante para el órgano jurisdiccional, sin embargo, el juzgador contara con los elementos suficientes para emitir su resolución; la intervención del *amicus curiae* se registrará conforme a lo dispuesto en la ley de la materia.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los ministros que al inicio de vigencia de la presente reforma se encuentren desempeñando su encargo, en cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo décimo segundo del artículo 94, también deberán sujetarse a la ratificación para concluirlo por el tiempo que fueron designados. Para tal efecto, deberán solicitar se programe su comparecencia a la Cámara de Senadores en cualquiera de los periodos ordinarios dentro del año siguiente al inicio de la vigencia de la presente reforma.

TERCERO. El Consejo de la Judicatura Federal tendrá un plazo máximo de ciento cincuenta días para dar cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 97, por lo que, deberá instrumentar las medidas necesarias para remover a todos los servidores públicos que se encuentren impedidos para prestar sus servicios en la adscripción que tengan, considerando cualquier vínculo o situación que comprometa o afecte una libre y transparente relación de trabajo. Asimismo, deberá solicitarse a todos los miembros del Poder Judicial Federal una declaración, bajo protesta de decir verdad, en la que manifiesten que familiares o personas, con las que se encuentren ligadas incluso por amistad, prestan sus servicios para el propio Poder Judicial Federal. El Consejo de la Judicatura deberá tener información precisa y actualizada sobre esta materia.

CUARTO. Las autoridades competentes tendrán un plazo de ciento veinte días para emitir la ley y la reglamentación que facilite la aplicación del contenido de la presente reforma. La ley regulará con precisión la carrera judicial y los casos de inelegibilidad para algún cargo, que deberán considerar cualquier supuesto que afecte una transparente relación de trabajo.

QUINTO. El proyecto de presupuesto del Poder Judicial Federal solo se considera que está debidamente justificado cuando se funde en un programa sistematizado de creación de nuevos tribunales que sea proporcional al monto solicitado a juicio de la Cámara de Diputados y siempre que las erogaciones se apliquen a inversión en infraestructura.

SEXTO. Para facilitar la debida aplicación de la fracción II del artículo 127 y evitar contradicciones e interpretaciones que la hagan ineficaz, se aclara que el ajuste a las remuneraciones de los servidores públicos no vulnera la autonomía e independencia de ningún poder u organismo, ni constituye una reducción prohibida por esta Constitución, ni es violatoria de ningún derecho fundamental, por tanto, se deroga el artículo transitorio tercero de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve que la estableció, y cualquiera otra disposición que limite o sea contraria al sentido y alcance de dicha reforma. Disposición que también es aplicable a los organismos o empresas productivas del Estado.

SÉPTIMO. Las controversias de que hablan los artículos 105 y 107 constitucionales iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables a su inicio.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores a _____.

Bibliografía

Rivas Acuña, Israel, El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 179, 2011.

Carbonell Sánchez, Miguel y Carbonell, José, *El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte: una propuesta de reforma*, en Carbonell Sánchez, Miguel, Fix Fierro, Héctor y Valadés, Diego, coords., Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Tomo III: Justicia, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

Lösing, Norbert, Independencia y función del poder judicial en el estado democrático de derecho, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano año XVII, Montevideo, 2011.

Carbonell, Miguel, Algunas posibles reformas al Poder Judicial en México, en Tribunales de Justicia Constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 2002.

Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, México, UNAM, año XX, núms. 58-59, 1967.

Flores García, "Fernando, Implantación de la carrera judicial en México", en Revista de la Facultad de Derecho de México, México, UNAM, t. X, núms. 37-40, 1960.

Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 19ª ed., México, Porrúa, 2007.

López Tarango, Roque, La Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana y el debate en torno a su reforma, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos-Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 47, 2004.

Fix-Fierro, Héctor, coord., Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y complementar su transformación. Una propuesta académica, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

Melgar Adalid Mario, El consejo de la Judicatura Federal, 4ta ed., México, Porrúa, 2000.

Giacobbe, Giovanni, "Autogobierno de la Magistratura y la unidad de la jurisdicción en el ordenamiento constitucional de la República italiana", Justicia y sociedad, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Oliva Santos, Andrés de la, "El Consejo General del Poder Judicial en España", Justicia y sociedad, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Coelho, Augusto Víctor, "Consejo Superior de la Magistratura, La experiencia portuguesa", Justicia y sociedad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 74.

Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, 14ª ed., México, Porrúa.

Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, México, Oxford, 1990.

Castro V. Juventino, La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes, México, SCJN, 1999.

Le Clercq Ortega, Juan Antonio, Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, coord., IGI-MEX Índice global de impunidad México 2018, La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018, México, Universidad de las Américas Puebla, 2018.

Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, et al., coords., *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, Tomo I, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

Carbonel, Miguel, *Introducción general al control de convencionalidad*, México, Porrúa, 2013.

Castillo Córdova, Luis, *Los derechos constitucionales, Elementos para una teoría general*, 2ª ed., Lima, Palestra, 2005.

Sotelo Gutiérrez, Arturo, *Audiencias públicas ciudadanas, Acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Artículo 105, núm. 2, 2016**.

Libro Blanco de la Reforma Judicial: *“Una agenda para la justicia en México”*. Edición a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

De Piérola y Balta, N., Loayza Tamayo, C., “Los informes de Amici Curiae ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Anuario de derecho internacional*. XII, 1996.

Mena Vázquez, Jorge, *“El amicus curiae como herramienta de la democracia deliberativa”*, en *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, vol. 1, núm. 6, 2010.

Tesis de la Suprema Corte de Justicia

Tesis: P. XXVII/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 165307, Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 12.

Tesis: 443, Apéndice de 2011 al *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Reg. 1011735, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Décima Séptima Sección - Acceso a la justicia, p. 1493.

Documentos electrónicos

Iniciativa del Senador Manuel Bartlett Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con proyecto de decreto por el que se derogan la fracción VIII del artículo 76 y la fracción XVIII del artículo 89; y se reforman los artículos 95, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (En línea). Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52989>

Ruiz morales, Guillermo y Rocha Arrieta, Alberto, La reforma al Poder Judicial de 1994, ¿un golpe de Estado? (En línea). Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/17203.pdf>

Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. (En línea). Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf

Melgar Adalid, Mario, Las Supremas Cortes y los Consejos de la Judicatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 1998, p. 494. (En línea). Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/116/31.pdf>

Borrego Estrada, Felipe, estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal. (En línea). Disponible en: https://www.dropbox.com/s/p6ws0xznnsyrkv2/Estudio_Nepotismo.pdf?dl=0

Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan Martín. “*El amicus curiae en las causas ambientales*”. (En línea). Disponible en: <http://www.farn.org.ar/arch/El%20Amicus%20Curiae%20en%20las%20Causas%20Ambientales%20final.pdf>

Francisca Pou Jiménez, *El aborto en México: el debate en la Suprema Corte sobre la normativa del Distrito Federal*. (En línea). Disponible en: <https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/ADH/article/download/.../11882>

Mena Vázquez, Jorge, *Op. Cít.*, p. 182.