

INICIATIVA DE LOS SENADORES RUBÉN ROCHA MOYA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, RICARDO MONREAL ÁVILA, MARTÍ BATRES GUADARRAMA, IMELDA CASTRO CASTRO Y ÓSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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 suscriben, **RUBÉN ROCHA MOYA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, RICARDO MONREAL ÁVILA, MARTÍ BATRES GUADARRAMA, IMELDA CASTRO CASTRO Y OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR**, Senadores de la República integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido 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 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 REFORMA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El fortalecimiento de la impartición de justicia local como factor imprescindible para la pacificación social.

La pacificación del país requiere instituciones de justicia sólidas y transparentes, así como juzgadores con capacidad para dictar resoluciones con prontitud y ajustadas únicamente al mandato de la Constitución y de las leyes.

Es a los órganos jurisdiccionales de los Poderes Judiciales Estatales a quienes corresponde medularmente esta tarea, ya que es ante ellos que se tramitan los casos que afectan más directamente los derechos de los ciudadanos en su vida cotidiana, tales como juicios de divorcio, alimentos, patria potestad y juicios sucesorios, en el ámbito familiar, o bien que tienen que ver con delitos comunes como violencia familiar, robo, lesiones, daños, narcomenudeo y homicidio, entre otros, en materia penal.

Para lograr un cambio sustantivo en materia jurisdiccional, es imprescindible avanzar hacia una refundación de la impartición de justicia del país, en la ruta de construir un federalismo judicial con jueces locales garantes de los derechos que se litigan por la mayoría de los ciudadanos ante la justicia del fuero común.

Ello pasa también por la reorientación del gasto público en justicia, ya que la actualidad al Poder Judicial de la federación se asigna más del doble del presupuesto que el resultante de la suma de los 32 presupuestos de los poderes judiciales estatales.

Requiere asimismo de establecer un estatuto judicial único, que homologue las garantías de independencia para los jueces y magistrados de los poderes judiciales del país en el marco de un auténtico Sistema Nacional de Impartición de Justicia.

Con ello se busca garantizar la autonomía de las judicaturas locales, incluyendo una cláusula constitucional que les asegure un porcentaje presupuestal mínimo e irreductible, y la imparcialidad de los juzgadores, al precisar de forma transparente la forma de acceso y permanencia en los cargos, como aspecto esencial para darle solidez a la forma republicana de gobierno.

En el marco de un Estado de Derecho pleno, la función tutelar y garantista de los tribunales se ejercerá en un marco de equilibrio y respeto, dotando a los juzgadores del país de las condiciones constitucionales para que dicten justicia sin sometimiento a las consignas de los poderes ejecutivos ni de otros poderes fácticos, haciendo prevalecer el derecho en todos los casos de su conocimiento, buscando hacer realidad el apotegma de Don José María Morelos y Pavón: *“Que todo aquel que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario”*.

División de poderes

La finalidad orgánica de todo estado constitucional contemporáneo debe ser garantizar la división de funciones gubernamentales. Los grandes acontecimientos internacionales que han marcado el inicio de esta forma de organización se remontan a la Constitución Norteamericana con su sistema de pesos y contra pesos, así como a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en cuyo artículo 16 afirmó que toda sociedad en la cual no se encuentre establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.

La necesaria interacción entre los órganos gubernamentales ha propiciado la aceptación de la teoría de gradación de poderes, donde cada uno de ellos puede realizar materialmente actos que en sentido formal correspondería a otro, siempre respetando que el acto de mayor jerarquía inherente a cada poder, se efectúe por éste y no, por uno diverso.

El ejercicio adecuado de la división y gradación de poderes propende a un eficiente funcionamiento del Estado. Sin embargo, la realidad nos ha mostrado que de su aplicación pueden derivarse actos que constituyan atentados contra este sistema, máxime cuando se trata de aspectos que no se encuentran expresamente regulados por la Constitución.

Por ello, es indispensable que la división de poderes, su gradación y eventuales excepciones, se encuentren expresamente reguladas por la norma fundamental.

Ahora bien, recordemos que nuestro país ha adoptado la forma federal de Estado, por lo que existe una norma fundamental general y 32 normas fundamentales locales. Esto nos indica que la organización y funcionamiento del gobierno federal y de los entes subnacionales debe regularse por sus respectivas constituciones. Sin embargo, las normas fundamentales locales no pueden contrariar el Pacto federal, debido a que se trata de un acuerdo adoptado por la mayoría de las entidades federativas, ya sea en forma de Poder Constituyente o de órgano revisor de la Constitución.

Esta forma de organización nos indica la pertinencia de que en la norma fundamental federal se establezcan los lineamientos básicos que deben observar las normas fundamentales locales. Así lo comprendió el órgano revisor de la Constitución federal en el año de 1987, cuando se estableció en el artículo 116 la obligación de los Estados de garantizar la división de poderes en su organización interna. De esta forma se avanzaba considerablemente en una asignatura pendiente del Estado mexicano, es decir, en la garantía de la división de poderes en las entidades federativas.

La práctica nos ha mostrado la trascendencia de dicha reforma para evitar el poder absoluto de una persona o corporación. Sin embargo, consideramos que se requiere perfeccionar su regulación para lograr un adecuado sistema de pesos y contrapesos a nivel local, que a su vez garantice el eficaz funcionamiento de cada uno de los poderes estatales.

Por otra parte, recordemos que la división de funciones debe observarse en diversas categorías. Para el contenido de la presente iniciativa, interesan las siguientes: 1. División horizontal, que se refiere a la división tripartita clásica; 2. División temporal, relativa a la duración limitada y rotación en la titularidad de cargos; y, 3. División vertical, referente a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales.

Federalismo

La forma federal de Estado implica la interacción de dos órdenes constitucionales, uno a nivel general y otro a nivel local. El Pacto federal determina el grado de autonomía de que gozarán las entidades federativas para su organización interna.

En el caso de México, existen diversos preceptos constitucionales que definen las pautas para la interacción entre los dos niveles. En su aspecto dogmático, encontramos en el artículo primero que se prohíbe a las entidades federativas restringir derechos humanos reconocidos a nivel federal. En cuanto al aspecto orgánico, por obvias razones encontramos mayores lineamientos.

El artículo 40 dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de dicha ley fundamental.

Aun cuando existe controversia respecto de los grados de soberanía o autonomía de los estados, se coincide en que la columna vertebral de su autonomía estriba en darse su Constitución y reformarla siguiendo sus propias normas, siempre que se respete la base federal.

Por otra parte, el artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El artículo 116 prevé los lineamientos básicos que deberán observar los Estados para su régimen interior, así como ciertas reglas de organización y funcionamiento de los poderes locales. Mientras que los preceptos 117 y 118 disponen restricciones relativas y absolutas para las entidades federativas.

El numeral 119 contempla la garantía federal, entendida como la protección a los Estados por parte de la Unión, contra cualquier invasión extranjera o trastorno interno.

Las normas mencionadas nos muestran ciertas cualidades de nuestro federalismo. Sin embargo, la disposición que distingue el sistema que prevalece en México es la contenida en el artículo 124, que constituye la base fundamental de nuestro federalismo residual al disponer que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Esta norma nos distingue de federalismos como el canadiense, donde opera un sistema inverso, es decir, las facultades no otorgadas expresamente a los Estados, se entienden reservadas para la Unión.

Todo lo anterior, nos muestra que en México los Estados cuentan con un amplio margen para regular su gobierno interno. Sin embargo, es indispensable establecer en la Constitución federal las bases precisas para evitar actos o normas que en la práctica resulten contrarios al sistema democrático, a la división y equilibrio de poderes o a la protección de derechos humanos.

Una interpretación armónica de la Constitución, nos mostraría el verdadero nivel jerárquico que debería otorgarse a las Constituciones locales, para que las normas legales y actos de los gobiernos en turno no gozaran de validez si contravienen sus mandatos. Desafortunadamente dicho reconocimiento hacia las Constituciones locales se ha omitido en los diversos pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 133 constitucional.

A pesar de dicha omisión, algunos Estados han creado subsistemas de control constitucional para efecto de garantizar la supremacía de su ley fundamental local. Estos subsistemas han facultado a órganos de los Poderes Judiciales locales para actuar como tribunales constitucionales, creando además acciones directas para acudir a dichos órganos a cuestionar la constitucionalidad de leyes y actos estatales.

Así, encontramos ejemplos de sistemas de control constitucional local en Veracruz, Coahuila, Chiapas, Tlaxcala, Nayarit, Quintana Roo, Estado de México, entre otros. Estos sistemas reconocen medios de control como la acción

de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, la acción contra la omisión legislativa, acciones contra violaciones a derechos humanos de fuente local, control previo de constitucionalidad de leyes, por citar algunos.

Sin embargo, son muchos los Estados que no se han incorporado a esta tendencia del federalismo judicial, máxime cuando la validez de los subsistemas ha sido cuestionada mediante controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte. Por ello, resulta indispensable un reconocimiento expreso en el Pacto federal de la facultad de los poderes judiciales locales para conocer de acciones tendientes a garantizar la observancia de las constituciones estatales y su supremacía en el ordenamiento jurídico interno.

La concretización de dicha propuesta contribuiría a la cultura de la constitucionalidad local, al respeto al principio de división de poderes, a los derechos humanos y a la garantía de la supremacía constitucional.

Por lo anterior, se propone adicionar a la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal, un párrafo que disponga expresamente la facultad de los poderes judiciales locales para conocer de acciones tendientes a garantizar la observancia de la supremacía constitucional local.

Cada Estado ha adoptado diversas denominaciones para los órganos del Poder Judicial que actúen como jueces constitucionales. En Coahuila, se denomina Tribunal Constitucional al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia; en el Estado de México se creó la Sala Constitucional dentro del Supremo Tribunal; en Veracruz se habilitó a los Juzgados civiles para substanciar la instrucción de procesos constitucionales, reservando la resolución para la Sala Constitucional o el Pleno de Supremo Tribunal de Justicia.

Como podemos observar, son diversas las modalidades que pueden adoptar los Estados para la organización y funcionamiento de sus sistemas de control constitucional. Por ello, proponemos que en la Constitución federal sólo se faculte expresamente a las constituciones locales para prever las acciones necesarias que garanticen su supremacía y se faculte a los poderes judiciales del fuero común para conocer de dichos conflictos, reservando a las constituciones estatales la facultad para establecer la forma y organización del sistema.

Por otra parte, la autonomía de los Estados debe garantizarse de forma tal que los poderes judiciales locales sean los únicos facultados para interpretar su Constitución. Por esta razón, se propone que las resoluciones constitucionales dictadas por los poderes judiciales locales sólo puedan revisarse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando afecten lineamientos establecidos en la Constitución federal, sin la posibilidad de pronunciarse respecto de cuestiones de fondo reguladas por la Constitución local en uso de su facultad residual.

La necesidad de facultar exclusivamente a la Suprema Corte para revisar las resoluciones dictadas por los poderes judiciales locales en materia constitucional, se acentuó con la resolución emitida en la contradicción de tesis 350/2009, donde se facultó a los tribunales colegiados de circuito para conocer de amparos directos promovidos contra las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz en materia de derechos humanos, salvo tratándose de cuestiones electorales.

En otro orden de ideas, nuestro federalismo requiere perfeccionar la división vertical de funciones. En ese tenor, es indispensable fortalecer los poderes judiciales locales. La iniciativa que hoy se presenta pretende sentar las bases para cumplir con dicho objetivo.

La concretización de estas propuestas fortalecería nuestro federalismo judicial, lo que implicaría disminuir el número de asuntos que son revisados por el Poder Judicial de la Federación, quién en ejercicio de su facultad de examinar posibles violaciones directas o indirectas a la Constitución a través del juicio de amparo, se está convirtiendo cada vez más en el ineludible órgano terminal. Esto, además de pugnar con el sistema de competencias propio del sistema federal, resulta altamente irracional y oneroso, considerando que la mayoría de las resoluciones de amparo que dictan los Tribunales Colegiados de Circuito son “para efectos”, esto es, para subsanar meras deficiencias de forma y procedimiento, sin resolver el fondo del asunto.

Desde mediados del siglo antepasado se ha discutido en nuestro país la posible vulneración a la autonomía de los Estados mediante el juicio de amparo judicial. Lo anterior, debido a que la garantía de los artículos 14, 16 y 17

constitucionales ha permitido que los tribunales federales terminen definiendo la manera en que se deberán aplicar las normas legales cuya competencia corresponde a los jueces locales. La libertad de jurisdicción se va reduciendo paulatinamente.

Sin embargo, por paradójico que parezca, el número de asuntos que resuelven los poderes judiciales locales continúa siendo sumamente superior a los conocidos por el Poder Judicial de la Federación.

Esta distinción cuantitativa pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los tribunales del fuero común y dicho fortalecimiento debe reflejarse en diversos aspectos, que sólo puede lograrse garantizando la autonomía presupuestal.

Autonomía e Independencia Judicial

La obligación de los Estados de garantizar en sede interna la división de poderes, implica la necesidad de que constitucionalmente se eviten injerencias en el funcionamiento del Poder Judicial. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado cuales son los diversos grados de injerencia. Así, encontramos a la intromisión como el grado más leve; la dependencia, conforma el siguiente nivel; y la subordinación, como la manifestación más grave de vulneración al principio de división de poderes. Posteriormente, al resolver la controversia constitucional 32/2007, adicionó como grado de injerencia el supuesto donde con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente Local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño del Poder Judicial de la entidad federativa.

La autonomía judicial y la independencia de sus funcionarios constituye uno de los principales retos de los Estados contemporáneos. Por ello, se ha pretendido su garantía mediante diversos instrumentos internacionales, como el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, entre otros.

En el mismo sentido, los organismos supranacionales y universales han emitido recomendaciones e informes exhortando a los Estados miembros a respetar estas garantías.

Recordemos que desde 1985, la Asamblea General de la ONU emitió los Principios básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, en cuyo primer postulado se estableció: “La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura”.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, sostuvo lo siguiente:

“El principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. La Corte ha considerado que el principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales, por lo que su alcance debe garantizarse inclusive, en situaciones especiales, como lo es el estado de excepción.”

Además, afirmó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria en su función. Por tanto, dividió en tres vertientes las garantías que se derivan de la independencia judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.

En cuanto a la historia constitucional mexicana, encontramos grandes esfuerzos por alcanzar dicho fin en relación con el Poder Judicial de la Federación, mediante las reformas a los artículos 94 y 97, en los años 1928, 1987 y 1994, principalmente. Sin embargo, los poderes judiciales locales no han gozado de los mismos avances.

En la reforma constitucional al artículo 116, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, se establecieron algunos lineamientos básicos para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales locales. Desde 1917 dicho artículo sólo disponía la posibilidad de los Estados para acordar sus límites territoriales y en la fracción III del artículo 115 se mencionaban algunos lineamientos referentes a los poderes legislativos y ejecutivos estatales, pero nada preveía de los judiciales. A partir de la reforma mencionada, la fracción III del artículo 116 se refiere exclusivamente al ámbito judicial estatal. Sin embargo, dista mucho de representar una auténtica garantía para su autonomía e independencia.

En la exposición de motivos de la iniciativa, se argumentó que los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primera garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, sino de los justiciables, pues se considera que sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, dependiente sólo de la ley. Por esta razón, se estableció que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los Estados.

Debemos reconocer que esta reforma significó un gran avance hacia la consolidación de la división de poderes. Pero, si observamos los instrumentos internacionales y los criterios emitidos por tribunales supranacionales, nos daremos cuenta de que dicho camino se ha visto truncado por la falta de incorporación de nuevos mecanismos tendientes a perfeccionar la autonomía judicial. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la actual fracción III del artículo 116 de la Constitución federal, obliga a los Estados a garantizar los siguientes principios:

1. El establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales;
2. La previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad;
3. El derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y
4. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad. Estos principios deben estar garantizados por las constituciones y leyes estatales.

A su vez, al resolver el amparo en revisión 2021/1999, emitió una jurisprudencia donde enumera y justifica los diversos criterios que ha sostenido en la interpretación de dicho artículo:

1. La Constitución federal establece un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los congresos como los ejecutivos de los Estados, en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los magistrados de los tribunales supremos de justicia, o tribunales superiores de justicia.
2. Se debe salvaguardar la independencia de los poderes judiciales de los Estados y, lógicamente, de los magistrados de esos tribunales.
3. Una de las características que se debe respetar para lograr esa independencia es la inamovilidad de los magistrados.
4. La regla específica sobre esa inamovilidad supone el cumplimiento de dos requisitos establecidos directamente por la Constitución federal y uno que debe precisarse en las constituciones locales. El primero, conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal, consiste en que los magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, como expresamente lo señala la Constitución federal; el segundo consiste en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los magistrados, según también lo establece el texto constitucional, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos

que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados. El requisito que debe preverse en las constituciones locales es el relativo al tiempo específico que en ellas se establezca como periodo en el que deben desempeñar el cargo.

5. La seguridad en el cargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en el que un Magistrado inicia el ejercicio de su encargo. Esta conclusión la ha derivado la Suprema Corte del segundo y cuarto párrafos de la propia fracción III del artículo 116 y de la exposición de motivos correspondiente, y que se refieren a la honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados como magistrados, así como a la carrera judicial, relativa al ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados. Del criterio anterior se sigue que cuando esté por concluir el cargo de un Magistrado, debe evaluarse su actuación para determinar si acreditó, en su desempeño, cumplir adecuadamente con los atributos que la Constitución exige, lo que implica que tanto si se considera que no debe ser reelecto, por no haber satisfecho esos requisitos, como cuando se estime que sí se reunieron y que debe ser ratificado, deberá emitirse una resolución fundada y motivada por la autoridad facultada para hacer el nombramiento, al constituir no sólo un derecho del Magistrado, sino principalmente, una garantía para la sociedad.

La segunda reforma relativa a la fracción III del artículo 116, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, únicamente se refirió a los requisitos que deben cumplir los aspirantes para ocupar el cargo de Magistrado local. Con anterioridad a la reforma, se establecía que los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales debían reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de la Constitución para ocupar el cargo de Ministro de la Suprema Corte. A partir de dicha fecha continuó la relación normativa preexistente, sólo excluyendo la fracción VI.

Otro acontecimiento importante en materia de autonomía e independencia judicial local, fue la resolución de la controversia constitucional 150/2016. En dicha controversia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la invalidez del primer párrafo del artículo segundo transitorio de un decreto de reforma a la Constitución estatal. Lo anterior, debido a que implicaba una intromisión por parte del Legislativo en las competencias y atribuciones que correspondían exclusivamente al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, como lo es el nombramiento de su Presidente.

En efecto, la Corte sostuvo que “al haber determinado el legislador local que el Presidente dejaba de serlo, se invadió una de las facultades que corresponde de manera exclusiva al Pleno del Poder Judicial y, por ende, se actualiza una violación al principio de división de poderes e independencia judicial...”

La autonomía, entendida como cualidad institucional, debe reflejarse por lo menos en materia presupuestal, orgánica, financiera, normativa, administrativa, funcional y técnica.

Por otra parte, la independencia, entendida como una cuestión subjetiva del juzgador, debe incluir los aspectos que posteriormente señalaremos para la carrera judicial.

Por lo anterior, proponemos una reforma sustancial a la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal, donde se incluyan nuevas normas que contribuyan a garantizar la autonomía judicial y la independencia de sus funcionarios.

En el año 2006, como resultado de diversas consultas a la sociedad, opiniones de expertos en la materia, foros, mesas de análisis, discusiones y actividades metodológicas, se publicó el Libro Blanco de la Reforma Judicial. En dicho material se expresaron diversas propuestas tendientes a mejorar la actividad jurisdiccional, mismas que mencionaremos para cada tema concreto.

Elementos de la independencia judicial

Seguridad

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, derivado del actual artículo 116 constitucional, la seguridad de los magistrados y jueces, como principio que salvaguarda la independencia judicial, implica básicamente dos aspectos: 1.- La determinación en las constituciones locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo, lo que da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente, sino sólo cuando incurra en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial; y, 2.- La posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución local.

Sin embargo, consideramos que la seguridad se refiere también a la remuneración que debe garantizarse durante y después de concluido el cargo, así como al aspecto personal.

Todo individuo tiene derecho a gozar de seguridad en su persona. Dicha necesidad se incrementa cuando su función consiste en dictar resoluciones que afectan la esfera jurídica de un número indeterminado de gobernados. La naturaleza de la función desempeñada ubica al juzgador en una posición propensa a sufrir agresiones en sus diversas modalidades por parte de quienes no obtuvieron una resolución favorable en juicio.

Corresponde al Estado garantizar que la actividad de los jueces y magistrados no recibirá presiones o intimidaciones por parte de agentes internos o externos al poder público.

La vertiente de protección personal del principio de seguridad que se debe garantizar a los magistrados y jueces, se ha respaldado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al exponer la necesidad de proteger a las y los operadores de justicia cuando se encuentren en riesgo su vida e integridad personal, adoptando una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención, con el fin de evitar ataques, agresiones y hostigamientos en su contra. Lo anterior, se deriva de la información contenida en el Informe de la relatora especial sobre independencia de los magistrados y abogados, publicado en el año 2011, donde se señaló que la situación actual de México preocupa a la Comisión, debido a que, según lo señalado por la Relatoría de la ONU, como una consecuencia de la creciente violencia del crimen organizado, es probable que en muchas ocasiones las magistradas y magistrados, operadores judiciales y profesionales del derecho no puedan actuar con plena libertad al ser sujetos de amenazas, intimidaciones, hostigamientos y otras presiones indebidas.

Al resolver la controversia constitucional 4/2005, la Suprema Corte reconoció que la seguridad en el desempeño de las funciones de magistrados y jueces, debe incluir el aspecto económico, ya que evita preocupaciones relativas al tema y con ello, evita también la posibilidad de que sean objeto de presiones de esa índole en el desempeño de su función jurisdiccional. Por otra parte, incentiva para que profesionales capacitados opten por la carrera judicial. Cabe precisar que previamente ya se había referido a la seguridad económica de jueces y magistrados, como principio básico para la independencia.

Por lo anterior, se propone obligar expresamente a las constituciones y leyes orgánicas locales, para garantizar la seguridad de magistrados y jueces, incluyendo todos los aspectos que abarca dicho principio.

Sistema de nombramientos

Uno de los aspectos de mayor trascendencia para lograr la independencia judicial es el sistema de nombramientos de jueces y magistrados. Actualmente, la fracción III de la Constitución federal sólo dispone los requisitos que debe cumplir quien pretenda acceder al cargo de Magistrado. Sin embargo, consideramos adecuado que en la Constitución federal se prevea una base rígida de votación para el nombramiento, es decir, el acceso a un cargo de tal relevancia dentro del gobierno estatal, no puede decidirse en la legislatura por mayoría simple, ni mayoría absoluta. Consideramos pertinente que el nombramiento de un Magistrado deba aprobarse por una mayoría calificada dentro del Congreso, contando no solamente los miembros presentes, sino la totalidad de sus integrantes.

En resumen, se propone que los nombramientos de magistrados se aprueben por una mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local.

Esta disposición armonizaría con la diversa norma que establece la necesidad de que los aspirantes sean personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia, probidad y decoro en la impartición de justicia o que lo merezcan

por su honorabilidad, competencia y antecedentes en el ejercicio de la actividad jurídica. Entendemos que una persona que cumpla con dicho perfil, logrará el consenso de la mayoría calificada, situación que no se presentaría cuando un aspirante haya mostrado deficiencias en su desempeño profesional. Es probable que una persona sin la suficiente solvencia moral y profesional alcance una aceptación por mayoría simple o absoluta de miembros presentes de una legislatura, pero resultaría complicado que logre la aprobación de una mayoría calificada como la que se propone.

En la actualidad, solamente 7 constituciones locales prevén la necesidad de que el nombramiento de un Magistrado se apruebe por mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, además del caso de Chiapas donde este requisito se establece para nombrar a quienes conforman el Tribunal Constitucional. El resto de las constituciones se refieren a mayorías simples, absolutas o calificadas de miembros presentes en la sesión respectiva.

Otro elemento a valorar y replantear en el sistema de nombramientos es aquél que se refiere a las autoridades que intervienen en el procedimiento. Existen por lo menos siete Estados donde el Ejecutivo nombra a los magistrados y el Congreso solamente los ratifica o aprueba. En quince Entidades el Ejecutivo propone al Congreso, ya sea en forma individual, en terna o mediante lista. En nueve constituciones se faculta al Consejo de la Judicatura para realizar la propuesta al Congreso. El Estado de México presenta una particularidad, puesto que el artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial faculta al Consejo de la Judicatura para nombrar a los Magistrados, con la aprobación del Congreso.

De las anteriores opciones, consideramos viable que la Constitución establezca las bases para que sea el Consejo de la Judicatura local quien proponga al Congreso una terna, integrada por aquellos aspirantes que representen el mejor perfil de acuerdo con el concurso de oposición que al efecto se substancie.

Por otra parte, existe la tendencia de transparentar los procesos de selección de funcionarios, por ello se ha incluido la figura de la comparecencia pública como etapa fundamental para que la comunidad en general conozca el perfil de los aspirantes y pueda formar su propia opinión en relación a los mismos. De esta forma la población tiene la posibilidad de calificar el criterio del legislador al momento de emitir su postura.

La figura de la comparecencia pública no se ha generalizado en los procesos de selección de magistrados locales, aun cuando se trata de un claro avance en la transparencia gubernamental. En la actualidad, se prevé en las constituciones de Nayarit y Nuevo León. Sin embargo, resulta necesario se obligue a los demás Estados a incluir la comparecencia pública en su proceso de selección, incorporándose así a la tendencia de transparentar los nombramientos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado conveniente la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección y el perfil de los candidatos, expresando sus inquietudes o su apoyo.

La base mínima para acceder al cargo de Magistrado o Juez debe ser la aptitud para desempeñarlo. Un referente importante para conocer dicha aptitud puede obtenerse mediante concurso de oposición, en el que deberán probar su capacidad para fungir como impartidores de justicia. La ausencia del concurso de oposición en el proceso de selección de magistrados y jueces puede ocasionar el acceso al cargo de personas carentes de los conocimientos, preparación y criterio, suficiente para desempeñarlo en forma eficiente.

El sistema de nombramientos basado en méritos y transparencia, contribuye a la independencia de los magistrados y jueces, debido a que se evita que mediante favores políticos se beneficien aspirantes carentes de perfil suficiente para ocupar los cargos, todo esto en perjuicio de la justicia.

Acorde con esta postura, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado la implementación de concursos de oposición dentro del proceso de selección y nombramiento de funcionarios judiciales, para que de

esta forma se permita evaluar objetivamente y calificar la capacidad profesional y los méritos de las candidatas y candidatos a los cargos_.

Actualmente, son pocas las constituciones locales que prevén la obligación de convocar a concursos en los procesos de selección de magistrados. Chihuahua y el Estado de México son ejemplos de Entidades donde sí se contempla esta modalidad.

Para garantizar la aplicación de las figuras jurídicas incorporadas al sistema de nombramientos, cuya finalidad es contribuir a la independencia judicial, la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal debe reservar a las constituciones locales su regulación, para que en atención al principio de supremacía constitucional, las leyes orgánicas deban preverlas y evitar que puedan derogarse o modificarse mediante un procedimiento legislativo flexible.

Aunado a los planteamientos anteriores, se propone adicionar las condiciones de integridad e idoneidad que los aspirantes deben cumplir para ser valorada por el legislador en la selección de magistrados.

Carrera judicial

La profesionalización de los servidores públicos ha significado un importante avance hacia su actuar eficaz. Esta institución también contribuye a facilitar la calificación de aspirantes a diferentes cargos, debido a que la información requerida para su evaluación obra en los expedientes de los órganos administrativos del mismo Poder Judicial.

Por otra parte, la carrera judicial otorga certeza a los servidores públicos de que su perseverancia, responsabilidad, eficiencia y constante actualización, se observa por los institutos o consejos de la judicatura, lo que constituye un estímulo para el desempeño.

La necesidad de desarrollar la carrera judicial y la existencia de entidades especializadas para coordinarla, como aspecto indispensable de la independencia, ha sido comprendida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien recomendó a los países latinoamericanos que resultaría conveniente crear un órgano independiente de gobierno y administración de las entidades de justicia (Fiscalía, Defensoría y Poder Judicial), que tenga por funciones la selección, el nombramiento, los ascensos y traslados, así como la imposición de medidas disciplinarias de las y los operadores de justicia en todos los niveles_.

La carencia de presupuestos básicos para la atención de dichas recomendaciones queda de manifiesto cuando apreciamos que las constituciones locales no son unánimes en prever la existencia de consejos de la judicatura o consejos del Poder Judicial, como se le denomina en Sonora. Las normas fundamentales de Colima y Zacatecas no contemplan la creación de estos organismos. Por otra parte, en Morelos y Oaxaca encontramos juntas de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial que no gozan de la autonomía pertinente.

En otro orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación califica a la carrera judicial como uno de los principios que se debe inferir del artículo 116 constitucional y que se debe observar por los Estados para garantizar su independencia y autonomía_.

Aunado a lo anterior, el máximo tribunal federal ha sostenido que la carrera judicial es uno de los aspectos básicos que no puede sufrir intromisiones por parte de los otros poderes, salvo la reglamentación legal. Cualquier intromisión diversa atentaría contra el principio de división de poderes_.

En adición a lo planteado, la “acción 9” del segundo eje temático del capítulo de conclusiones del Libro Blanco de la Reforma Judicial, exhortó a consolidar la carrera judicial, expresando diversas actividades que deben concretarse para tal fin_.

En consecuencia, proponemos crear la base constitucional para la formación y desarrollo de la carrera judicial, estableciendo una reserva de ley local para su reglamentación.

La naturaleza de la labor jurisdiccional, obliga a la observancia de ciertos principios rectores, tales como honorabilidad, excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

En agosto de 2004, los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, así como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobaron el Código de Ética del Poder Judicial de la federación. Dicho Código desarrolló lo que previamente había prescrito el párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución general, en relación con los principios que deben regir la carrera judicial federal.

Consideramos que, aun cuando existan diversas competencias y condiciones entre los juzgadores federales y estatales, en esencia realizan la misma función y es necesario que su carrera se desarrolle observando los mismos principios.

De acuerdo con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación la excelencia es el resultado de desarrollar diversas virtudes, tales como: Humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad y honestidad.

La objetividad es definida como la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho le suministra, y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir.

La imparcialidad es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables.

El profesionalismo es la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación.

La independencia es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél.

A los principios anteriores, consideramos necesario adicionar el de honorabilidad, entendiendo al honor como aquella cualidad de carácter moral, que nos lleva al más rígido cumplimiento de nuestros deberes tanto respecto del prójimo como de nosotros mismos.

Posteriormente, la Suprema Corte se ha referido a estos principios en diversos criterios jurisprudenciales. Por lo que consideramos adecuado establecer constitucionalmente la rectoría de dichos principios en la carrera judicial local.

Estabilidad e inamovilidad

La Constitución vigente dispone que los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.

En atención a dicha norma fundamental, por lo menos doce estados prevén la figura de la ratificación después de cierto número de años en funciones y ocho establecen la posibilidad de reelección. Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Sinaloa y Tabasco, establecen una duración en el cargo de quince años desde la protesta respectiva.

La estabilidad e inamovilidad contribuyen a la independencia del Magistrado tanto de factores internos del Poder Judicial, como de externos. Estas condiciones son fundamentales para un adecuado desempeño de sus funciones.

Por otra parte, al resolver el amparo en revisión 2021/99, la Suprema Corte emitió un criterio de suma trascendencia para el tema que nos ocupa. Dicho criterio califica a la inamovilidad como una garantía a la sociedad de contar con servidores idóneos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha velado por la estabilidad e inamovilidad de jueces, emitiendo jurisprudencia al respecto y condenando a los Estados que vulneren dichas garantías.

Por lo anterior, es imperativo garantizar constitucionalmente a los magistrados la estabilidad e inamovilidad desde el momento en que son nombrados por el Congreso. De esta forma, se contribuirá a la independencia de factores externos derivados de los cambios sexenales.

Garantía de remuneración

Con las reformas al artículo 116 de la Constitución en el año de 1987, se estableció una importante garantía para la independencia de los magistrados y jueces locales. Dicha garantía se relaciona con el aspecto económico. La nueva norma constitucional estableció que los magistrados y los jueces percibirían una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podría ser disminuida durante su encargo. Esta garantía otorgó estabilidad económica a los juzgadores, al descartar la posibilidad de que fuera reducido su ingreso en represalia por haber actuado en contra de los intereses de determinados grupos de poder.

Sin embargo, el verdadero alcance de la estabilidad económica implica que ésta perdure con posterioridad a la conclusión del cargo, debido a que la duración por tiempo determinado de la función judicial, sólo es compatible con la estabilidad, inamovilidad e independencia si se garantiza un haber por retiro. Así lo sostuvo la Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 9/2004, al afirmar que la delimitación del periodo de inamovilidad, no contraviene la independencia judicial, siempre que se otorgue dicha prestación.

De la controversia constitucional mencionada, se derivó un criterio jurisprudencial que estableció los parámetros que deben cumplir las constituciones de los Estados para respetar la estabilidad en el cargo de magistrados y su independencia. Dichos parámetros son los siguientes:

1. Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado;
2. Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios congresos locales;
3. Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y
4. Que los magistrados no sean removidos sin causa justificada.

Por tal razón, es adecuado garantizar un haber de retiro a magistrados y jueces locales.

Elementos de la autonomía judicial

Elección de sus autoridades

Una de las vertientes de la autonomía del Poder Judicial consiste en la facultad para elegir de entre sus miembros al Presidente del máximo tribunal. Constituiría una intromisión grave de otros poderes intervenir en dicha elección. Así lo ha recomendado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como conclusión de diversos estudios realizados en Estados miembros de la OEA.

En nuestro país ya se sentó un precedente importante sobre el tema, al resolver la controversia constitucional 150/2016 comentada en líneas previas en relación con el Estado de Chihuahua.

Por otra parte, la experiencia federal nos ha mostrado la pertinencia de que la duración en el cargo del presidente de los máximos órganos de los poderes judiciales sea multianual. Con la reforma al artículo 97 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se amplió la duración en el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de un año a cuatro. En la iniciativa presentada por el

presidente Ernesto Zedillo ante la Cámara de Senadores, se proponía ampliar dicho periodo a tres años. Sin embargo, la Cámara de origen consideró más pertinente que la ampliación se realizara a cuatro, por lo que así se aprobó en las subsecuentes etapas del procedimiento de reforma constitucional.

A pesar de que en la iniciativa mencionada no se expusieron los argumentos que justificaran ampliar la duración en el cargo, consideramos que los periodos multianuales permiten a los presidentes en turno planear y ejecutar programas para mejorar el funcionamiento judicial.

Lo anterior no significa que los presidentes de los tribunales superiores locales deban perpetuarse en el cargo, por lo que resulta apropiado establecer un periodo fijo de duración e imposibilitar la reelección inmediata.

Atendiendo a los criterios mencionados, el párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución federal establece que cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

En el ámbito local, encontramos diversas modalidades que van desde uno a seis años en el cargo de Presidente del Tribunal Superior. Por lo menos en ocho Estados se ha adoptado la misma temporalidad de cuatro años que dispone la Constitución federal para el Presidente de la Suprema Corte; en dos, la duración es de un año; en siete, dos años; en ocho, tres años; en cuatro, cinco años; y en dos, seis años.

En cuanto al régimen de reelección, por lo menos cuatro Estados la prohíben en forma absoluta; cinco, establecen esta prohibición para el periodo inmediato; diecisiete, permiten que el Presidente sea reelecto una sola vez; y cinco, no restringen la reelección.

Además, por lo menos dos Estados han establecido requisitos especiales para acceder al cargo de Presidente. En Chihuahua se exige una antigüedad mínima de cinco años como Magistrado, mientras que en Oaxaca debe cumplir tres años integrando Sala.

Consideramos pertinente que se incorpore un párrafo similar a la fracción III del artículo 116, para efecto de que la elección de presidente de los supremos tribunales locales se realice por el Pleno respectivo, su duración en el cargo sea de cuatro años y se prohíba su reelección inmediata.

Remoción de jueces

La decisión del Pleno de un Tribunal Superior de Justicia o del Consejo de la Judicatura de remover del cargo a un Juez, constituye una facultad inherente a la autonomía del Poder Judicial. Por esta razón sería poco viable que se permitiera recurrir dichas resoluciones ante tribunales administrativos. La naturaleza de la decisión, requiere que una eventual impugnación sea competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sólo para revisar que se haya respetado el debido proceso. Solamente una regulación de esta forma armonizaría con el sistema federal y la división de poderes.

Al resolver la controversia constitucional 93/2007, la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió que los tribunales contenciosos administrativos estatales carecen de competencia para conocer de la legalidad de las resoluciones de los poderes judiciales locales dictadas en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos adscritos a dichos poderes. Lo que armoniza con nuestra propuesta.

Por otra parte, tampoco es viable que las resoluciones dictadas por el máximo tribunal de un estado, relativas a la destitución de jueces, sean revisadas por jueces de distrito, debido a que sus características especiales de interés y trascendencia, ameritan que dicha competencia sea exclusiva del máximo tribunal federal.

Esta necesidad ha sido respaldada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer del Amparo en Revisión 358/2013, donde ejerció la facultad de atracción, por tratarse de un asunto con características especiales, es decir, versaba sobre la constitucionalidad de la resolución dictada por el Pleno de un Supremo Tribunal de Justicia local, donde destituía del cargo a un Juez de Primera Instancia.

Autonomía presupuestaria

Una vertiente fundamental de la autonomía de los poderes judiciales locales se relaciona con su presupuesto. Los egresos públicos han sido objeto de fuertes pugnas entre los Poderes, uno de los ejemplos más emblemáticos lo encontramos en la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Ejecutivo federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La disminución o no incremento en forma razonable del presupuesto anual a las judicaturas locales, implica una grave vulneración al principio de división de poderes por parte del Ejecutivo y Legislativo, al ser quienes participan esencialmente en su conformación, ya que crea una dependencia y subordinación del poder judicial.

Esta idea es respaldada por algunos tratadistas, quienes consideran incuestionable la necesidad de aplicarse un porcentaje mínimo del presupuesto anual para garantizar la adecuada prestación del servicio y la independencia judicial, como ocurre ya en otras naciones.

En la normativa fundamental local encontramos algunas modalidades. Por ejemplo, en el Estado de México se prevé que en ningún caso, el Presupuesto Anual de Egresos que se apruebe para el Poder Judicial, podrá ser inferior al 2.0% de los ingresos ordinarios del Estado, para el año fiscal de que se trate. En Veracruz, el presupuesto correspondiente al Poder Judicial no podrá ser inferior al 2% del total del general del Estado. En Yucatán, no podrá ser inferior al 2% del total del gasto programable. En Tamaulipas, no podrá ser inferior al 1.3% del total del presupuesto general del Estado. Mientras que en Morelos, se le deberá asignar en cada ejercicio fiscal una partida equivalente al 4.7% del monto total del gasto programable autorizado en el Decreto de Presupuesto de Egresos que anualmente aprueba.

Otros Estados solamente prevén que el presupuesto asignado al Poder Judicial no podrá ser inferior el ejercido en el año anterior.

Es importante destacar que, para el ejercicio fiscal 2018, solamente seis Entidades asignaron al Poder Judicial un presupuesto mayor al 2% del general, sin necesidad de que se le ordenara de esa forma por la Constitución. El resto aprobó un porcentaje inferior. En el caso de Morelos, se asignó un porcentaje superior porque así lo mandata su norma fundamental local.

Resulta indispensable garantizar la dotación de recursos financieros, técnicos y humanos adecuados y suficientes con el fin de asegurar que el Poder Judicial pueda realizar de manera efectiva sus funciones en el acceso a la justicia, de tal manera que no se incurra en demoras o dilaciones como consecuencia de la falta de recursos necesarios.

La impartición de justicia es uno de los principales roles de todo Estado. Por ello, es fundamental garantizar constitucionalmente su presupuesto, impidiendo que administraciones deficientes causen un perjuicio a esta rama del poder público.

Por lo anterior, se propone garantizar que el presupuesto de los Poderes Judiciales locales no podrá ser inferior al 2% del presupuesto general de los Estados.

Esta propuesta armoniza con el postulado 7 de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, que establece que cada Estado miembro debe proporcionar recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte se ha pronunciado a favor de la autonomía presupuestal de los poderes judiciales locales, tanto en su garantía como en su gestión, considerándolas como una condición necesaria para que ejerzan sus funciones con plena independencia.

Por otra parte, en “la acción 7”, del segundo eje temático del capítulo de conclusiones del Libro Blanco de la Reforma Judicial, se expone la necesidad de garantizar el presupuesto de los poderes judiciales locales, sugiriendo

una reforma donde se asegure que dichos poderes recibirán anualmente un nivel de gasto corriente no menor al del año inmediato anterior. Además calificó a dicha acción como necesaria a corto plazo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, presentamos a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Único: Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, se reforman los ahora párrafos tercero, cuarto y sexto, se adicionan los párrafos séptimo y octavo, recorriéndose los subsecuentes, se reforma el ahora párrafo noveno, se adicionan los párrafos décimo y undécimo, recorriéndose los subsecuentes, se reforma el ahora párrafo duodécimo y se adiciona un párrafo, décimo tercero todos de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116: ...

I.-...

II.-...

III.-...

Las Constituciones de los Estados establecerán mecanismos jurisdiccionales de protección para garantizar su observancia. Las resoluciones que dicten los órganos de control constitucional, únicamente serán revisables ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La independencia y **seguridad** de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberán estar garantizadas por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados. **Los poderes públicos y autoridades garantizarán y respetarán la independencia de la judicatura.**

Las Constituciones de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales. **La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores judiciales, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de honorabilidad, excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.**

...

Los nombramientos de magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos **a través de concurso de oposición en los términos que señale la Ley, en el que participen preferentemente aquellas personas que hayan servido con probidad, eficiencia y decoro en la impartición de justicia o bien quienes se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica. Las designadas deberán ser personas íntegras e idóneas.**

Una vez satisfechos los requisitos del párrafo anterior, el Pleno del Consejo de la Judicatura someterá una terna, de entre ellos, a consideración del Congreso del Estado, el cual, previa comparecencia pública de las personas propuestas, designará al Magistrado que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

En caso de que el Congreso del Estado rechace la totalidad de la terna propuesta, el Consejo de la Judicatura 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 Pleno del Consejo.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, y **sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.**

El Pleno de Magistrados del Poder Judicial de cada entidad federativa elegirá de entre sus miembros a su Presidente cada cuatro años, quien no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

Las resoluciones que emita el Pleno de Magistrados, o en su caso, del Consejo de la Judicatura respectivo, por las que imponga la sanción de remoción del cargo de un juzgador sólo podrán ser revisadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo; **al vencimiento de su ejercicio tendrán derecho a un haber por retiro, en los términos que señale la Ley.**

El Poder Judicial ejercerá su presupuesto con autonomía. El presupuesto anual de cada uno de los Poderes Judiciales de los Estados no podrá ser inferior al dos por ciento del presupuesto general de la entidad federativa respectiva.

TRANSITORIOS

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

Atentamente

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores, a _____.

SEN. RUBÉN ROCHA MOYA

SEN. OLGA SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA

SEN. RICARDO MONREAL ÁVILA

SEN. MARTÍ BATRES GUADARRAMA

SEN. IMELDA CASTRO CASTRO

SEN. OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR

Magaloni Kerpel, Ana Laura, y Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *La justicia de cabeza: irracionalidad del gasto público en tribunales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.

Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 14.

Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", *Estudios constitucionales*, 8va. Ed., México, Porrúa, 2003, pp. 81-152.

Tesis: P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, abril de 2007, t. XXV, p. 6. También, Tesis: P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, noviembre de 1999, t. X, p. 46.

Tesis: P. XXXIII/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XVI, agosto de 2002, p. 903.

Tesis: P./J. 68/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXXII, agosto de 2010, p. 5.

Así se ha sostenido en estudios como el que encontramos en: Bustillos, Julio, *Federalismo judicial a través del amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 62 y 81.

Tesis: P./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XX, septiembre de 2004, p. 1122.

Tesis: P./J. 113/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXX, diciembre de 2009, p. 1238.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, Washington, CIDH-OEA, 2013, 118 pp.

Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, Asamblea General de la UNO, resoluciones 40/32, del 29 de noviembre de 1985 y 40/146, del 13 de diciembre de 1985.

Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, sentencia de 30 de junio de 2009, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.

Tesis: P./J. 15/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1530.

Tesis: P./J. 107/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XII, octubre de 2000, p. 30.

Libro Blanco de la Reforma Judicial: Una agenda para la justicia en México, México, SCJN, 2006, 438 pp.

Tesis: P./J. 19/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1447.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia... cit.*, p. 110.

Ibidem, p. 70.

Tesis: P./J. 18/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1449.

Tesis: P./J. 101/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XII, octubre de 2000, p. 32.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia... cit.*, p. 109.

Ibidem, p. 108.

Ibidem, p. 111.

Tesis: P./J. 15/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1530.

Tesis: P./J. 81/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XX, septiembre de 2004, p. 1187.

Op. Cit. Nota 14, pp. 395 y 396.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM-III, 1985, t. IV, P. 340.

Tesis: P./J. 21/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1447.

Tesis: P./J. 106/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XII, octubre de 2000, p. 8.

Caso *Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. 1 de julio de 2011.

Tesis: P./J. 44/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXV, mayo de 2007, p. 1641.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia... cit.*, p. 109.

La validez de este requisito también fue impugnada en la controversia constitucional 150/2016. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que, en este aspecto, no se vulneraba la independencia o autonomía judicial.

Tesis: 1a. LXXX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. XXIX, mayo de 2009, p. 852.

Sentencia publicada en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación, el 24 de octubre de 2005.

Melgar Adalid, Mario, "Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México", *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estabilidad de los Magistrados de Poderes Judiciales Locales*, México, SCJN-IIIJ, núm. 34, 2008, p. 158.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia... cit.*, p. 108.

Tesis: P./J. 83/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Pleno, t. XX, septiembre de 2004, p. 1187.

Op. Cit. Nota 14, p. 395.