

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA Y REFORMA EL ARTÍCULO 118 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, Senador de la República de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción 1, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo y se reforman los actuales párrafos segundo y tercero del artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente iniciativa plantea reformar el artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con la intención de contribuir a la solución de la compleja situación que actualmente rige en el Poder Judicial de la Federación, en cuanto al tema de una mejor impartición de justicia, condiciones de seguridad para los juzgadores y disminución de actos de corrupción, especialmente por lo que toca a la distribución de plazas y la independencia en la resolución de los asuntos.

No podemos soslayar la necesidad de establecer un sistema de rotación de los juzgadores en las diversas plazas existentes en las entidades federativas, si se toma en consideración la existencia de casos de corrupción detectados en el Poder Judicial lo cual, en gran medida, es consecuencia de la duración indefinida de jueces y magistrados, de la relación que adquieren a través de los años con los litigantes y del nepotismo que subyace en múltiples casos.

En ese sentido, la propuesta de reforma pretende establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que la adscripción por competencia geográfica de jueces de distrito y magistrados de circuito tendrá una duración mínima y una máxima, debiendo realizar la Comisión de Adscripción la rotación correspondiente del juzgador que se encuentre en el máximo de tiempo.

El anterior planteamiento se realiza con la finalidad de favorecer una impartición de justicia pronta, expedita e imparcial, esto es, que la función jurisdiccional se encuentre, en mayor medida, libre de presiones e influencias externas que le signifiquen un menoscabo en la labor principal de resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, con el consecuente beneficio para los justiciables.

Lo anterior ha sido puesto en evidencia por diversos estudios, un ejemplo es el realizado en julio de 2017 por la asociación civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, en el cual se advierten casos de nepotismo, como el de un magistrado del circuito correspondiente a Durango, quien integró a 17 miembros de su familia, entre hijos, hermanos, concuños, cuñadas, primos y sobrinos en puestos administrativos, como actuarios, secretarios de tribunal y juzgado, asesor jurídico y analista especializado.

Otro ejemplo que se señala es el caso del circuito décimo sexto, que corresponde a Guanajuato, en el que 38 de 46 titulares de colegiados y juzgados tienen familiares laborando allí, lo cual equivale al 82.61 % de su equipo.

Ante esta problemática, se propone regular la readscripción de los magistrados de circuito y jueces dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sabedores de que si bien con esa medida probablemente no se erradicarán este tipo de prácticas, sí se desincentivará su comisión, pues, como se podrá advertir, tales actos derivan de la relación que surge entre despachos radicados en los lugares de adscripción y los titulares de los tribunales colegiados y juzgados, así como de la comodidad de que los parientes de los titulares de los organismos antes mencionados vivan en el mismo lugar.

El problema no es menor, dado que los juzgadores en realidad están desarrollando una función estratégica para la vigencia del Estado constitucional, por ello es indispensable que la lleven a cabo con riguroso apego a la imparcialidad, la independencia, el profesionalismo y la probidad.

Al efecto, el artículo 100, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la carrera judicial debe regirse por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, independencia e imparcialidad, prescripción que es retomada por el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el cual establece las Condiciones Generales de Trabajo para Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

En la exposición de motivos del referido Acuerdo General, el Consejo de la Judicatura Federal reconoce que, en el contexto internacional, se da especial importancia al tema de la independencia judicial, que es abordada en los Principios de Bangalore, elaborados por el Consejo Económico y Social de la ONU, para que posteriormente se diseñaran los comentarios relativos a esos principios por la oficina de las Naciones Unidas, en los que se puntualiza que la independencia judicial no es una prerrogativa concedida al juzgador, sino una responsabilidad que se le impone para dirimir una controversia de manera honesta e imparcial, por lo que es imprescindible que éste no se encuentre supeditado a presiones o influencias externas.

Por su parte, el artículo 97 de la Constitución Federal dispone que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

El artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que el Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo, debiendo existir en todo caso las de Administración, carrera Judicial, Disciplina, Vigilancia, Creación de Nuevos Órganos **y la de Adscripción**. Cada comisión se formará por tres integrantes: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.

Luego, un programa de rotación de magistrados de circuito y jueces de distrito, dispuesto por ministerio de ley, contribuirá a dar certeza de los tiempos en que ha de realizarse ese cambio de adscripción, y a que este movimiento no dependa de otros criterios o intereses, sino del mandato de la propia ley.

No se debe perder de vista que en las democracias contemporáneas el Poder Judicial se convierte en la institución primaria que protege los derechos y cuida la aplicación de la Constitución y la ley para, de esta manera, controlar los excesos y abusos en el ejercicio del poder. Cuando una judicatura no funciona, o funciona mal, el Estado de derecho, en su conjunto, deja de funcionar, pues al no haber certeza sobre la aplicación de las normas, los derechos quedan desprotegidos y el poder no encuentra límites.

En ese contexto, consideramos que esta modificación a la ley contribuirá a dar mayor eficacia al desempeño de los jueces de distrito y magistrados de circuito, ya que se tendrá certidumbre legal respecto del tiempo mínimo y máximo en una misma adscripción, evitando la discrecionalidad en los cambios de plaza, conforme a los criterios que ya establece la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 120. Cabe señalar que la presente iniciativa no vulnera el derecho fundamental de estabilidad en el empleo ni la inmutabilidad en las condiciones en el trabajo establecido en el artículo 123; lo anterior, toda vez que los sujetos a quienes va dirigida la presente iniciativa son funcionarios públicos, por lo que sus nombramientos son actos administrativos-condiciones, esto es, el carácter de sus nombramientos o investiduras no se concretan mediante un acto unilateral (aunque sea discrecional) emitido por la persona facultada para hacer la designación, sino en la aceptación del cargo, de manera voluntaria.

Así, en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sustenta la viabilidad de la presente iniciativa, toda vez que los integrantes del Poder Judicial de la Federación, al ser servidores públicos, se conducen por el régimen especial del artículo 123, apartado B y, por lo tanto, la rotación propuesta mediante la presente iniciativa no afecta el derechos laborales de estabilidad en el empleo o la inmutabilidad de las condiciones de permanencia; incluso, tal aseveración ha sido materia de diversas tesis.

En ese sentido, el plazo máximo de seis años propuesto en la presente tiene como fundamento lo establecido en el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual señala, entre otros asuntos, que los magistrados y los jueces de distrito durarán seis años en el cargo. Cabe precisar que dicho artículo señala que al

término de dicho plazo los servidores públicos podrán ser ratificados y, como consecuencia de ello, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En ese contexto, la propuesta de seis años como máximo surge de dos cuestiones, principalmente: 1) El artículo 97 dispone que la duración del cargo de magistrados y jueces fuera, en un primer momento, el plazo señalado, lo cual dota de razonabilidad la presente iniciativa; ello se refuerza en la tesis que al rubro señala: “TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL\_” y 2) La experiencia demuestra que la ratificación de los titulares de las salas de los tribunales colegiados y de los jueces de distrito, en sus correspondientes entidades, genera riesgos de corrupción, tal como se ha demostrado en la exposición de motivos de la presente iniciativa, por lo que se busca dotar de facultades a la Comisión de Adscripción del Consejo de la Judicatura Federal para establecer un procedimiento de rotación de esos titulares.

En atención a lo expuesto, se somete a consideración de esta Soberanía la modificación de los artículos 81, fracción VII y 118, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; lo anterior, para efecto de adicionar dentro de las facultades de la Comisión de Adscripción del Consejo de la Judicatura Federal el resolver sobre la readscripción que deberán realizar los magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación dentro de un programa que atenderá a un plazo mínimo de tres años de permanencia y un máximo de seis años para la rotación de los magistrados de circuito y jueces de distrito, conforme a criterios previstos en la propia ley que se reforma.

Con la finalidad de establecer de manera clara las modificaciones a las que se ha hecho referencia, se anexa el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<b>Artículo 118.</b> Corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal asignar la competencia territorial y el órgano en que deban ejercer sus funciones los magistrados de circuito y jueces de distrito.	<b>Artículo 118...</b>
Asimismo, le corresponde, de conformidad con los criterios establecidos en el presente capítulo, readscribir a los magistrados de circuito y jueces de distrito a una competencia territorial o a un órgano de materia distinta, siempre que las necesidades del servicio así lo requieran y haya causa fundada y suficiente para la readscripción.	Asimismo, le corresponde, de conformidad con los criterios establecidos en el presente capítulo, readscribir a los magistrados de circuito y jueces de distrito a una competencia territorial o a un órgano de materia distinta.
SIN CORRELATIVO	<b>Por lo que hace a la competencia territorial, la Comisión de Adscripción a que se refiere el artículo 77 de la presente Ley, implementará un programa de rotación acorde con las necesidades del servicio. Dicho programa se regirá bajo los principios de objetividad e imparcialidad y en criterios de profesionalismo, eficacia y eficiencia, así como en aquéllos previstos en el artículo 120 de esta Ley, asegurando que ningún magistrado de circuito o juez de distrito permanezca menos de tres años ni más de seis, en el mismo lugar de adscripción por competencia territorial.</b>
Siempre que ello fuere posible, y en términos de lo dispuesto en este capítulo, el Consejo de la Judicatura	<b>La Comisión de Adscripción dará a conocer, en enero de cada año, los nombres de magistrados de circuito y</b>

Federal establecerá las bases para que los jueces y magistrados puedan elegir la plaza y materia del órgano de adscripción.	<b>jueces de distrito cuyo término de adscripción por competencia territorial se cumplirá en ese año. Quienes se encuentren en este supuesto podrán señalar las plazas de su interés, así como su situación personal o familiar, las cuales serán consideradas al momento de resolver sobre la readscripción respectiva, siempre que ello fuere posible.</b>
---	--

Con base en las razones que aquí se presentan, y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, se somete a la digna consideración del Senado de la República la siguiente Iniciativa con proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA Y REFORMA EL ARTÍCULO 118, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**Único:** Se adiciona un tercer párrafo y se reforman los actuales párrafos segundo y tercero del artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 118...**

Asimismo, le corresponde, de conformidad con los criterios establecidos en el presente capítulo, readscribir a los magistrados de circuito y jueces de distrito a una competencia territorial o a un órgano de materia distinta. **Por lo que hace a la competencia territorial, la Comisión de Adscripción a que se refiere el artículo 77 de la presente Ley, implementará un programa de rotación acorde con las necesidades del servicio. Dicho programa se regirá bajo los principios de objetividad e imparcialidad y en criterios de profesionalismo, eficacia y eficiencia, así como en aquéllos previstos en el artículo 120 de esta Ley, asegurando que ningún magistrado de circuito o juez de distrito permanezca menos de tres años ni más de seis, en el mismo lugar de adscripción por competencia territorial.**

**La Comisión de Adscripción dará a conocer, en enero de cada año, los nombres de magistrados de circuito y jueces de distrito cuyo término de adscripción por competencia territorial se cumplirá en ese año. Quienes se encuentren en este supuesto podrán señalar las plazas de su interés, así como su situación personal o familiar, las cuales serán consideradas al momento de resolver sobre la readscripción respectiva, siempre que ello fuere posible.**

**TRANSITORIOS**

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

**Segundo.** Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

**Tercero.** El Consejo de la Judicatura Federal emitirá los acuerdos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de ciento veinte días, contados a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

**Cuarto.** La Comisión de Adscripción deberá publicar el programa de rotación de magistrados de circuito y jueces de distrito, a más tardar en un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores, a 04 de Septiembre de 2018

**Suscribe**

**Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila**

Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. *El Poder Familiar de la Federación*. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/web/magistrados/> consultado el 1 de octubre de 2018.

Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. *El Poder Familiar de la Federación*. Caso Durango. Disponible en: <https://www.thinglink.com/scene/941844658139430914?buttonSource=viewLimits>, consultado el 1 de octubre de 2018.

Borrego, Felipe, *Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 161.

ACUERDO General 57/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta el capítulo I del título séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos generales para la celebración de Concursos Internos de Oposición para la Designación de Jueces de Distrito.

Zúñiga, José Guadalupe y Castillo, Juan Antonio. “La ausencia de los principios de independencia e imparcialidad en los juzgadores ocasiona que sus resoluciones transgredan los derechos humanos”, *Alegatos*, núm. 90, México: mayo/agosto de 2015, pág. 368.  
<http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/viewFile/233/230>

Décima Época, Registro: 2013156, Primera Sala, Tesis: Aislada, Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a CCLXIII/2016 (10a), página 915.