

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS BENJAMÍN ROBLES MONTOYA Y MARIBEL MARTÍNEZ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los que suscribimos, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los artículos 77, 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

Exposición de Motivos

I. Antecedentes legislativos

El 31 de diciembre de 1994 se publicó una de las reformas más trascendentales relacionadas con el Poder Judicial federal. Uno de sus principales aspectos consistió en la creación del Consejo de la Judicatura Federal, como un órgano de administración y disciplina de este Poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, posteriormente, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, se señaló la necesidad de descargar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de un sinnúmero de atribuciones de carácter administrativo relacionadas con el funcionamiento de todo el Poder Judicial federal.

Bajo esa lógica, se pretendía que el máximo tribunal se enfocara en su función esencial de carácter jurisdiccional, como tribunal constitucional intérprete y garante de la norma fundamental.

El dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera, de la Cámara de Senadores, en relación la creación del Consejo, señala que ésta se basa en la experiencia comparada de países como Italia, Francia o España que han establecido órganos similares de administración del Poder Judicial.

Se precisa que la finalidad de la reforma es que exista un órgano especializado del propio Poder Judicial que atienda las actividades no jurisdiccionales, aquellas de carácter administrativo que tienen relación, entre otras, con la designación de jueces y magistrados, su adscripción, la aplicación del régimen sancionador y, en general, todas aquellas vinculadas con el funcionamiento del Poder Judicial.

Por su parte, en el dictamen de las comisiones competentes de la Cámara de Diputados, en su carácter de colegisladora, se señala que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano subordinado a la SCJN, cuya finalidad (del Consejo) es preservar para la Corte el ejercicio de la función jurisdiccional, por ello se consideró pertinente la creación de este órgano administrativo.

Uno de los aspectos más relevantes de esta reforma es la creación y consolidación de una verdadera carrera judicial, como lo señala el dictamen: “...ya que, al depender los nombramientos de un órgano colegiado, las decisiones al respecto deberán considerar los factores que den certeza sobre la capacidad y la actuación profesionales, así como la vocación y los valores personales.”

II. El sistema de gobierno judicial

En la experiencia comparada se pueden identificar básicamente tres modelos o mecanismos en los que se da el gobierno de los poderes judiciales. En el modelo externo, las principales decisiones están conferidas a órganos ajenos del Poder Judicial (Estados Unidos de América, EUA), en el modelo interno son las mismas instancias

judiciales las que resuelven las cuestiones que afectan al ente judicial; finalmente, en el modelo institucional, es un órgano ubicado fuera de la esfera de influencia del Poder Ejecutivo, el cual resuelve conforme a las normas previstas en la Constitución y la ley.¹

En México, hemos adoptado un sistema mixto, con notas preponderantes de un sistema institucional, esto ya que todavía existe intervención del Poder Ejecutivo en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; además, en el Consejo de la Judicatura el titular de este Poder tiene la facultad de designar a uno de sus integrantes; sin embargo, también hay un fuerte componente de autogobierno judicial, ya que la mayor parte de sus integrantes son funcionarios judiciales.

Ahora, están por cumplirse 25 años de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, es indiscutible que este ha sido un órgano fundamental en la consolidación del sistema judicial federal; no obstante, a últimas fechas se han presentado diversos casos de corrupción, nepotismo, ineficiencia, dilación en la impartición de justicia; por ello, consideramos que es necesario dar una nueva visión en la conformación de este fundamental órgano de justicia, mediante la modificación de su estructura.

Se debe destacar que, contrariamente a lo afirmado por los dictámenes de la reforma judicial de 2014, el Consejo de la Judicatura Federal no es un órgano subordinado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así, como no lo son los jueces de distrito de los tribunales colegiados, o los poderes judiciales locales del Poder Judicial Federal.

La Suprema Corte y el Consejo (además del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) son los órganos cúspide del Poder Judicial, los cuales tienen competencias y atribuciones concretas, el hecho de que uno de estos órganos, la Suprema Corte, pueda revisar ciertas determinaciones del órgano de administración judicial, no significa que exista una relación jerárquica, sino que simplemente se establece un mecanismo de revisión de ciertos actos (no todos) a efecto de dar certeza jurídica a los propios integrantes del ente judicial.

Esto se hace evidente, si tomamos en cuenta que los integrantes del Consejo adoptan, o deben adoptar, sus decisiones con absoluta libertad, sin presiones o indicaciones de ningún órgano ya sea interno (la Suprema Corte) o bien, de entes externos (el Poder Legislativo o Ejecutivo) eso, con todo y que, en su seno, se incorporan consejeros designados por estos poderes; sin embargo, como la propia constitución lo señala, no representan a quienes los designan.

Lo anterior pone de relieve la absoluta independencia de que goza el Consejo frente a otras instancias del poder público.

Es precisamente esta lógica la que inspira esta iniciativa, consolidar la independencia y autonomía del Consejo de la Judicatura, incluso, como ya se dijo, de las propias instancias judiciales.

Actualmente existen dos mecanismos o correas de transmisión mediante las que se dan injerencias en las decisiones que toma el Consejo.

Por una parte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es a su vez, presidente del Consejo de la Judicatura, esto puede implicar (no afirmamos que así sea) la subordinación de ciertas actividades o decisiones del Consejo, dada la relevancia que detenta el presidente de la Corte.

Estimamos que es necesario que el presidente de la Corte deje de formar parte del Consejo, esto contribuiría a separar claramente las funciones administrativas de las de carácter judicial.

Además, es evidente que esta doble función implica elevadas cargas de trabajo para quien desempeña el cargo de presidente de ambos órganos, ya que no sólo debe hacerse cargo de la administración del máximo tribunal, su representación y las funciones inherentes a su calidad de juzgador, las que son de la mayor relevancia, sino también, de todos los actos relacionados con la administración del resto del Poder Judicial.

Bajo la misma lógica que inspiró la reforma judicial de 2014, se pretende descargar al presidente de la Suprema Corte, de las funciones administrativas de la totalidad del Poder Judicial, para dedicarse a su función principal, aquella de carácter judicial.

Otra forma en que se incide en las decisiones del órgano administrativo judicial es a través de la designación de los consejeros que provienen de la carrera judicial.

El modelo actual de designación de estos tres integrantes es por decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La idea de que el Consejo esté integrado por jueces y magistrados es enriquecer la visión del órgano mediante la incorporación de aquellas personas que día a día ejercen la función jurisdiccional.

Hemos visto muchos casos de dependencias de gobierno, incluso en la iniciativa privada, donde la burocracia (sin ánimo despectivo) desvinculada de la forma en que se procesan las actividades diarias “a ras de tierra” toman decisiones que en poco o nada abonan al adecuado desarrollo de las actividades fundamentales de los órganos.

Para evitar una visión sesgada o alejada de la realidad de la función judicial, se ha considerado fundamental, la aportación de la visión experimentada de jueces y magistrados, que puedan proponer e implementar políticas públicas judiciales que redunden en un mejor desarrollo de la prestación del servicio público de impartición de justicia.

A nuestro juicio, el actual esquema de designación por parte de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha generado incentivos negativos que no necesariamente permiten la elección de perfiles diversos, sino que la lógica de la designación se vuelve, en muchos casos, en un reparto de cuotas entre los ministros de la Corte, hay casos de jueces o magistrados considerados “rebeldes”, por criticar en público o en privado ciertas decisiones de la Suprema Corte y quienes no han sido considerados para integrar el órgano administrativo.

Por ello, estimamos que es necesario dar una mayor y mejor oxigenación al Consejo de la Judicatura Federal, y modificar la designación de los integrantes que vienen de la rama judicial, esto mediante la elección por voto libre, secreto y directo de los propios jueces y magistrados, para que sean la voz y la expresión de las necesidades de estos que los ayuden a mejorar su función.

Es cierto que a nivel mundial no existe un esquema uniforme de selección de los integrantes de los órganos superiores de administración del Poder Judicial; no obstante, el procedimiento que proponemos ya se implementa en otros países.

En los Estados Unidos de América, existe la *Judicial Conference of the United States* (Conferencia Judicial de los Estados Unidos) la cual se encarga de la administración del Poder Judicial. De entre sus integrantes, destacan jueces de distrito de los doce circuitos geográficos, **electos por los jueces del distrito del circuito.**

La Constitución de la República Italiana en su artículo 103, crea el Consejo Superior de la Magistratura que se integra, entre otros, **por magistrados electos por la totalidad de los funcionarios judiciales ordinarios entre los pertenecientes a las diferentes categorías.**

En la Constitución de la República Portuguesa se establece en el artículo 223 que el Consejo Superior de la Magistratura deberá incluir miembros elegidos por los jueces de entre ellos mismos.

En el caso argentino, la Ley número 24.937 –Ley del Consejo de la Magistratura de la Nación, establece que el Consejo se integra entre otros, por tres jueces del Poder Judicial de la Nación, mediante un sistema de representación proporcional (D'Hont).

Es evidente que es necesario evitar una excesiva politización del proceso de selección; por ello, en la ley secundaria se deberán establecer condiciones concretas para que este proceso no se convierta en un mecanismo de polarización al interior del Poder Judicial.

Tomando en cuenta, que el presidente de la Suprema Corte dejaría de serlo a su vez del Consejo, consideramos que se debe incorporar un nuevo integrante del propio poder judicial, es decir, un juez o magistrado.

Otra modificación que se propone es que los consejeros que son designados por el Senado y el presidente de la República no puedan ser integrantes del Poder Judicial.

En efecto, se han dado casos en que estos consejeros provienen de la propia rama judicial, esto se aparta de la lógica propia de la integración del Consejo, la naturaleza o finalidad de estos funcionarios, designados por otros entes de gobierno, es la de oxigenar, con visiones distintas, la administración del Poder Judicial, evitar que éste se convierta en un poder endogámico, en el que sólo prive la visión judicial, lo cual puede generar un anquilosamiento de la función al sólo privar la visión interna respecto a su funcionamiento.

Finalmente, pero no menos importante, es la necesidad de potenciar la participación de las mujeres en el ejercicio de la función jurisdiccional, en donde todavía se presenta un importante rezago.

A la fecha de los 7 integrantes del Consejo sólo dos son mujeres (28 por ciento), en la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo hay dos mujeres (18 por ciento) en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dos de sus integrantes son de género femenino (28 por ciento).

En el caso de las cinco salas regionales del mismo tribunal, sólo 6 son mujeres, de sus 18 integrantes² (38 por ciento).

Por lo anterior, consideramos que es necesario impulsar una mayor política de igualdad de género, de ahí que proponemos que en el Consejo no pueda haber más de cuatro integrantes de un mismo género.

Por lo expuesto proponemos la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el segundo párrafo y adiciona un tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafos pasando el actual tercer párrafo hacer el octavo y así sucesivamente del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la integración del Consejo de la Judicatura Federal

Artículo Primero. Se reforma el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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.

El Consejo se integrará por siete miembros, de los cuales, **cuatro serán designados por voto universal, libre, secreto y directo de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito que hayan adquirido la**

definitividad, por la totalidad de los propios funcionarios judiciales; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.

El Consejo no podrá estar integrado por más de cuatro miembros de un mismo género.

Los consejeros designados por el Senado y el Presidente de la República no podrán ser magistrados o jueces de distrito.

La ley regulará los requisitos, mecanismos y órganos competentes para el desarrollo del proceso de selección de los consejeros electos por el voto del de los funcionarios judiciales.

El Consejo designará a su presidente, de entre sus integrantes, por mayoría absoluta de votos. El presidente del Consejo durará en su cargo tres años y no podrá ser electo para un nuevo periodo.

Todos los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución **y los que señale la ley**, 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 designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en pleno o en comisiones. 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, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Ver Ron Latas Ricardo y Lousada Arochena José Fernando, Los consejos de la magistratura y otros modelos de gobierno judicial, Anuario da Faculta de Dereito da Universidade da Coruña, Vol. 21, 2017, pp 301

2 Actualmente, en la Sala Especializada funge un magistrado por ministerio de ley ya que a la fecha el Senado no ha designado a un magistrado.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de abril de 2019.

Diputados: Benjamín Robles Montoya, Maribel Martínez Ruiz (rúbricas).

SILL