

INICIATIVA DEL SEN. RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO MORENA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 27, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, Senador de la República e integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA en la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 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 REFORMAN LOS ARTÍCULOS 27, 116 y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FACULTAD EXCLUSIVA DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE DESIGNAR A SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL O SU EQUIVALENTE**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El principio de la división de poderes^[1] surgió en el siglo XVII, con la teoría de Charles Louis de Secondant, señor de la Brède y Barón de Montesquieu, después de una serie de movimientos sociales que dieron vida a un nuevo concepto de ideales revolucionarios, en donde se ponderó el respeto a los derechos del ciudadano, se luchó contra el nepotismo y el autoritarismo de los gobiernos, y empezó a plasmarse en las Constituciones de los nuevos Estados que surgían. Esta teoría buscaba que todos los poderes del estado estuvieran equilibrados y que no se concentrará el poder en una sola persona, pues la historia había demostrado que ese sistema trae consecuencias a largo plazo, despertando el malestar de la población entera.

La división de Poderes, así como la independencia que existe entre éstos, constituye la base de un Estado democrático. En México, nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que, como regla general, no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada uno de ellos^[2].

Sin demérito de la importancia que cada uno tiene, el Poder Judicial desarrolla un papel esencial para la protección del Estado de derecho ya que, por un lado, es el responsable de garantizar que los otros poderes públicos respeten los principios de la primacía de la ley y separación de poderes^[3] y, por otro, constituye un contrapeso de los demás poderes del gobierno, al asegurar que las leyes del poder legislativo y los actos del poder ejecutivo sean conformes con la propia Constitución y con los derechos humanos^[4].

En los Estados modernos que aspiran al nuevo ideal de Estado Social y Democrático de Derecho, la naturaleza política de los tribunales se ve acentuada, pues las funciones de los otros dos poderes requieren un contrapeso y un control que sólo el Poder Judicial puede proporcionar. Los tribunales se politizan no

solo porque resuelvan controversias en todos los ámbitos a los que se extiende crecientemente la actividad pública, sino porque, al hacerlo, ejercen un control capaz de reforzar, modificar, o incluso anular las decisiones de los órganos políticos y contribuyen, de manera muy importante, a la legitimación de esas decisiones^[5].

Durante los trabajos legislativos que antecedieron a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015^[6], se explicó que, en el caso del Poder Judicial de los tres órdenes de gobierno, se hacía una distinción acorde con el diseño actual de su control interno que garantizara la independencia judicial de cada uno de esos Poderes.

De esta forma, la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de sus servidores públicos, correspondería a los propios órganos establecidos en términos de las disposiciones constitucionales que rigen a los Poderes Judiciales, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación o de las entidades locales de fiscalización superior, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Además, se subrayó que lo anterior significaba que la Auditoría Superior de la Federación y las correspondientes entidades locales de fiscalización continuarían, como lo hacen actualmente, fiscalizando los recursos públicos en los poderes judiciales, así como investigar y, en su caso, promover la imposición de sanciones ante los tribunales de justicia administrativa competentes, o impulsar las denuncias que procedan cuando detecten irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

También se precisó que la justificación de la distribución de competencias constitucionales entre los tres poderes debe ser entendida a partir de los principios republicanos, específicamente la necesidad de contar con órganos autónomos^[7] que asuman la función legislativa, ejecutiva y judicial.

Ahora bien, particularmente en el caso de los Poderes Judiciales federal y locales, prevalece una situación incierta sobre el alcance del principio de división de poderes respecto de la facultad que les entregó el Poder Reformador de la Constitución para que ellos mismos se hagan cargo de la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de sus servidores públicos.

Si bien la lógica de esta habilitación descansa en dicho principio, a fin de evitar cualquier injerencia que ponga en riesgo la autonomía de los poderes judiciales, lo cierto es que hay casos en los que las legislaciones estatales han interpretado que es jurídicamente válido sujetar a un procedimiento de ratificación la designación del órgano interno de control o el órgano equivalente de su Poder Judicial local, rompiendo con ello la racionalidad de la distribución de competencias constitucionales que preconizan los artículos 49, párrafo primero, y 116, párrafo primero, de nuestra Carta Magna^[8], en el sentido de que no podrán reunirse dos poderes en una sola persona.

Bajo ese entendimiento, totalmente injustificado desde el punto de vista de la autonomía e independencia que por definición revisten la función jurisdiccional, hay una tendencia a suponer que el Poder

Legislativo debe ser garante del perfil personal de quien ocupe los órganos internos de control de los poderes judicial, lo cual si bien puede ser aceptable para otro tipo de órganos con autonomía constitucional, no es admisible tratándose del encargado de impartir justicia, porque históricamente ha sido el más vulnerable para buscar someterlo a los designios de otras personas.

En estos casos, se ha procurado en los últimos años precisamente lo contrario, es decir, generar espacios de mayor autonomía e independencia de los poderes judiciales, pero no para que existan zonas de la función pública al margen de los mecanismos de combate a la corrupción, sino porque esos atributos de la actividad jurisdiccional, sin influencias ajenas, redundan en una máxima imparcialidad en sus decisiones en beneficio de los justiciables.

Vale la pena recordar que en los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, confirmados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 40/146, adoptada el 13 de diciembre de 1985^[9], se establece que la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación de cada país; y que todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura; a fin de que los jueces resuelvan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

No es extraño para nadie la proclividad de los poderes fácticos –públicos o del sector privado– de apropiarse de las voluntades de los jueces, ya sea por su influjo político o económico, en el primer caso, ofreciendo ascensos o amenazando con retirar el cargo que se tenga, y en el segundo, mediante veladas y sutiles presiones ya sea presupuestales, o de plano con la despreciable compra de la justicia, todo ello con el consecuente deterioro de operación eficaz e imparcial de los tribunales.

No es solo con el vulgar cohecho, las dádivas disfrazadas de exquisitos obsequios o con el tráfico de influencias de avezados abogados de los poderosos, como se pretende vencer la imparcialidad de un Juez, pues también se le presiona mediante falsarias acusaciones que, aun cuando sean infundadas, esos embustes pretenden sin embargo –y en ocasiones lo logran– demeritar su imagen, y para ello, nada mejor que apropiarse del órgano encargado de vigilar su comportamiento, o cuando menos, buscar una mal entendida gratitud del nombramiento de este último hacia quienes dieron el visto bueno de su designación.

Por esta razón, es imprescindible poner punto a esa tendencia de suponer que todo silencio de la Constitución General implica un permiso para legislar en cualquier sentido. En otras palabras, si el juez es jurídicamente independiente, es debido que se requiere que sea totalmente dependiente de la ley^[10].

En estos casos se olvida que lo que no esté reglamentado a nivel constitucional, no necesariamente significa un permiso para que el legislador secundario actúe a su antojo, pues no debe olvidarse que existen decisiones políticas fundamentales impregnadas a lo largo de todo el texto constitucional que

ordenan y acotan la actuación de las autoridades, y para ello habrá que tener en cuenta que de la Norma Fundamental también se extraen principios, expresos o implícitos, que precisamente por su naturaleza de “*principios*” son inmutables y guían en forma permanente y constante toda la actuación de los poderes públicos.

En los artículos 1 a 7 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia del poder judicial se enuncian los elementos de la independencia de la judicatura. La premisa fundamental es que la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país.

La integridad, independencia e imparcialidad permiten estabilizar el equilibrio de fuerzas en el gobierno y su actuación para fortalecer la confianza ciudadana en la integridad del Estado. En los últimos decenios, la tendencia a nivel mundial ha sido brindar de una mayor autonomía y autogestión al papel crucial del poder judicial en pro de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En consecuencia, a fin de dotar a los poderes judiciales de una base cada vez más sólida que garantice su autonomía e independencia, se propone introducir en el texto constitucional el freno que reprima el propósito de interferir la designación del titular del órgano interno de control de los poderes judiciales, de modo tal que no pase por el tamiz de ninguna autoridad, sino que sean esos propios poderes los que, en el seno de sus órganos de vigilancia y disciplina respectivos, designen libremente a quien encabece su órgano interno de control o su órgano equivalente, desde luego sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Por otra parte, en la búsqueda de un valor añadido a esta iniciativa, se observa que el Tribunal Agrario del país goza, y debe gozar, de la misma naturaleza autónoma e independiente en el dictado de sus resoluciones, se propone también reforzar este atributo mediante la disposición correlativa a la que se propone para los poderes judiciales, de modo tal que también se hagan cargo de la designación del titular de su órgano interno de control o de su órgano equivalente, sin la intromisión de ninguna otra autoridad.

Estamos seguros que con esta decisión se fortalecerá la imparcialidad de los tribunales del país en beneficio de la sociedad que clama por jueces que, además de probos, sean independientes, cuyas decisiones solo estén influidas por la justicia sostenida en el respeto a los derechos humanos, y la puntual observancia de la distribución de competencias que mandata la Constitución General, pues no debe olvidarse que para evitar que un poder prevalezca sobre otro, son los propios jueces quienes auto limitan su función dentro de la parcela de atribuciones que aquélla les confiere y, para ello, también es necesario en reciprocidad, respetar la autonomía que les corresponde.

Por tal motivo, se plantea reformar la Constitución Política para que los poderes judiciales designen libremente a quien encabece su órgano interno de control o su órgano equivalente, desde luego sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Sin demérito de que ha quedado plenamente expuesto el objeto y motivación de las modificaciones planteadas, se presenta un cuadro comparativo para clarificar sus alcances:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto vigente	Propuesta de texto
<p>Art. 27....</p> <p>[...]</p> <p>XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de le (sic DOF 03-02-1983) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyara la asesoría legal de los campesinos.</p> <p>Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.</p>	<p>Art. 27....</p> <p>[...]</p> <p>XIX...</p> <p>Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. Dichos tribunales en ejercicio de su autonomía designarán al titular de su órgano interno de control facultado para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de sus integrantes, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.</p> <p>....</p>

<p>...</p> <p>[...].</p>	<p>[...].</p>
<p>Art. 116...</p> <p>IV....</p> <p>a) a c)....</p> <p>1° a 4°....</p> <p>5°. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.</p> <p>[...].</p> <p>[...]</p> <p>V....</p> <p>Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;</p>	<p>Art. 116...</p> <p>IV....</p> <p>a) a c)....</p> <p>1° a 4°....</p> <p>5°. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley. Dichos tribunales en ejercicio de su autonomía designarán al titular de su órgano interno de control facultado para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de sus integrantes, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.</p> <p>[...].</p> <p>[...]</p> <p>V....</p> <p>Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, así como los tribunales a que se refiere el párrafo anterior, en ejercicio de su autonomía designarán al titular de su órgano interno de control facultado para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de sus integrantes, en términos de las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y</p>

[...].	aplicación de recursos públicos; [...]
<p>Art. 122...</p> <p>A....</p> <p>VIII...</p> <p>[...]</p> <p>La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.</p>	<p>Art. 122...</p> <p>A....</p> <p>VIII...</p> <p>[...]</p> <p>La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, quien contará un órgano interno de control, cuyo titular será designado por el propio Consejo, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.</p>

Con base en las razones expuestas, 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 REFORMAN LOS ARTÍCULOS 27, 116 y 122, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el párrafo segundo de la fracción XIX, del artículo 27; el numeral 5º, del inciso c), de la fracción IV y el párrafo segundo de la fracción V, del artículo 116; el párrafo cuarto de la fracción VIII, del apartado A, del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Art. 27...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

I... a XVIII...

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la (sic DOF 03-02-1983) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. **Dichos tribunales en ejercicio de su autonomía designarán al titular de su órgano interno de control facultado para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de sus integrantes, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.**

....

XX...

Art. 116...

...

I... a III...

IV...

a) a c)...

1º... a 4º...

5º. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley. **Dichos tribunales en ejercicio de su autonomía designarán al titular de su órgano interno de control facultado para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de sus integrantes, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.**

6º... y 7º...

V...

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, **así como los tribunales a que se refiere el párrafo anterior, en ejercicio de su autonomía designarán al titular de su órgano interno de control facultado para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de sus integrantes, en términos de las Constituciones respectivas,** sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

VI... a IX...

Art. 122...

A....

VIII...

...

...

...

La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, quien contará un órgano interno de control, **cuyo titular será designado por el propio Consejo,** sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

IX... a XI...

B...

C...

D...

TRANSITORIOS

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

Segundo. Los Congresos de los Estados y de la Ciudad de México dentro del plazo de 180 días naturales realizarán las modificaciones a su normatividad vigente a fin de ajustarlas a las disposiciones que se reforman por el presente Decreto.

Salón de sesiones del Senado de la República, a 01 de septiembre de 2020.

Suscribe

Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila

^[1] MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes, Capítulo XI. Madrid, España 1906. Librería General de Victoriano Suárez. Fecha de Consulta 27 de agosto de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/34E0Zz1>.

^[2] SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*. México. Cuarta Edición. Marzo 2005. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2YCQLLm>

^[3] LÓISING NORBERT, *Independencia y función del Poder Judicial en el Estado Democrático de Derecho*. Montevideo, Uruguay, 2011. Fecha de consulta, 27 de agosto, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3gDDQPo>

^[4] COMISIÓN NACIONAL DE JURISTAS. *Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales*. Ginebra, Suiza. 2007. Fecha de consulta: 26 de agosto de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2YC4fHf>

^[5] FIX-ZAMUDIO HÉCTOR. *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*. México. UNAM. 1986. Pág. 169. Fecha de consulta: 26 de agosto de 2020.

^[61] DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*. Secretaría de Gobernación. Fecha de consulta: 26 de agosto de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/34y4EON>

^[71] SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3b6CCuP>

^[81] CÁMARA DE DIPUTADOS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 49 y 116. Fecha de consulta: 26 de agosto de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/34y6NtL>

^[91] GOBIERNO DE MÉXICO. *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura*. Orden jurídico. Fecha de consulta: 26 de agosto de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3b4pRAX>

^[101] REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, *Jurisdicción e independencia judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 170; *cfr.* Ferrajoli, *Jurisdicción y democracia*", en varios autores, *Jueces para la democracia*, núm. 24, noviembre, 1995, p. 6.