



# **ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**“REFORMA CON Y PARA EL PODER  
JUDICIAL”**

**ESTUDIO SOBRE LAS LEYES  
REGLAMENTARIAS DE LA REFORMA  
JUDICIAL**

**ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES Y  
POSIBLES PROBLEMAS DE INSTRUMENTACIÓN EN LAS  
INICIATIVAS DE LEYES SECUNDARIAS**

**México, marzo de 2021**

## ÍNDICE

1. MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO PARTE DEL PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN Y ELEMENTOS VALORATIVOS QUE SE DESPRENDEN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.
  - 1.1 PARLAMENTO ABIERTO
  - 1.2 DICTAMEN APROBADO POR LA CÁMARA DE SENADORES
  - 1.3 DICTAMEN APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS
2. PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVAS AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.
3. TEMAS QUE DEBEN AJUSTARSE A ESTÁNDARES INTERNACIONALES DENTRO DE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
  - 3.1 APUNTAMIENTOS PRELIMINARES RESPECTO A LA INDEPENDENCIA EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL
  - 3.2 LA OBLIGACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DE VELAR POR LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y SUS GARANTÍAS
  - 3.3 PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
  - 3.4 MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN
    - 3.4.1 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD
    - 3.4.2 REGULACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES
    - 3.4.3 FACULTAD PARA APLICAR “OTRAS” MEDIDAS “PERTINENTES”
    - 3.4.4 FALTA DE PREVISIÓN DEL RECURSO PROCEDENTE CONTRA MEDIDAS CAUTELARES
  - 3.5 INTERVENCIÓN DE OTRAS AUTORIDADES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y REGULACIÓN COMPLEMENTARIA EFECTUADA A TRAVÉS DE ACUERDOS GENERALES
    - 3.5.1 PARTICIPACIÓN DE OTRAS AUTORIDADES
    - 3.5.2 REGULACIÓN COMPLEMENTARIA A TRAVÉS DE ACUERDOS GENERALES
  - 3.6 TIPICIDAD ADMINISTRATIVA
  - 3.7 UNIDAD DE INVESTIGACIÓN
  - 3.8 PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DEBER DE FUNDAR Y MOTIVAR ACTOS DE INVESTIGACIÓN CON UN ESTÁNDAR REFORZADO
    - 3.8.1 PRESUNCIÓN DE INOCENCIA
    - 3.8.2 DEBER DE MOTIVAR LOS ACTOS DE INVESTIGACIÓN CON UN ESTÁNDAR REFORZADO.

- 3.9** COMPETENCIA DE ÓRGANOS PREVISTA PARA CONTEMPLARSE EN ACUERDOS GENERALES
  - 3.9.1** LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE RESOLVER SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEBE ESTAR PREVISTA Y DELINEADA EN LEY
  - 3.9.2** PARÁMETRO INTERNACIONAL RELACIONADO CON LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE RESOLVER SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE JUZGADORES
- 3.10** PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD
  - 3.10.1** PRESCRIPCIÓN
  - 3.10.2** CADUCIDAD
    - 3.10.2.1** CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN Y DISCIPLINARIO
    - 3.10.2.2** LA CADUCIDAD ES UNA CUESTIÓN DE ORDEN PÚBLICO Y, POR ENDE, DE ESTUDIO OFICIOSO
- 3.11** ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
- 3.12** MEDIOS DE DEFENSA PREVISTOS PARA SER DESARROLLADOS A TRAVÉS DE ACUERDOS GENERALES, NO EN LEY
- 3.13** VISITAS EXTRAORDINARIAS DE INSPECCIÓN
- 4.** TEMAS QUE DEBEN AJUSTARSE A ESTÁNDARES INTERNACIONALES DENTRO DE LA NUEVA LEY DE CARRERA JUDICIAL
  - 4.1** FACULTAD DE NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL
  - 4.2** EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
    - 4.2.1** VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO DE IGUALDAD
    - 4.2.2** EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO CON CONSECUENCIAS SANCIONATORIAS
    - 4.2.3** LA CAPACITACIÓN DE PERSONAL JURISDICCIONAL ES FACTOR PARA OBTENER BENEFICIOS, NO UNA CONDICIONANTE PARA PERMANECER EN UN CARGO
  - 4.3** ESTÍMULOS
  - 4.4** DE LA ESCUELA FEDERAL DE FORMACIÓN JUDICIAL
  - 4.5** READSCRIPCIONES
  - 4.6** RATIFICACIÓN EN EL CARGO
  - 4.7** REVISIÓN ADMINISTRATIVA ANTE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
    - 4.7.1.** RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVA CONTRA LA READSCRIPCIÓN, RATIFICACIÓN Y REMOCIÓN DE LAS Y LOS MAGISTRADOS, Y DE LAS Y LOS JUECES
    - 4.7.2** REGULACIÓN EN LA ILOPJF DEL RECURSO PROCEDENTE PARA REVISAR O IMPUGNAR MEDIDAS

CAUTELARES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE  
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

5. REGLAMENTACIÓN DE LA FACULTAD DE REVISAR LOS ACUERDOS GENERALES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.
6. OBSERVACIONES FINALES

## **1. MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO PARTE DEL PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN Y ELEMENTOS VALORATIVOS QUE SE DESPRENDEN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

El Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, a partir del proyecto elaborado al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presentó el 12 de febrero de 2020, ante el Senado de la República, la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en aquello que refiere al Poder Judicial de la Federación. La iniciativa tuvo como propósito reformar los artículos 94, 97, 99, 100, 103, 105 y 107.

Dicha iniciativa, denominada *“con y para el Poder Judicial”*, pretendió la reforma constitucional integral al Poder Judicial de la Federación en aspectos de tipo funcional relacionados con el quehacer jurisdiccional y de su carrera judicial, para generar un nuevo paradigma en cuanto a modernidad, cercanía a la gente, independencia y mayor preparación *“para continuar con la transformación de la justicia federal en el país”*.

La reforma, en la parte que se relaciona con la materia del presente estudio, se sustentó en los siguientes ejes fundamentales:

- Consolidación de una verdadera carrera judicial para todas las categorías, a la que se accederá mediante concurso de oposición.
- Limitación a la discrecionalidad de nombramientos otorgados por jueces y magistrados.
- Establecimiento de políticas que orienten las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones y ratificación de juzgadores. Reforzamiento de las facultades institucionales del combate a la corrupción y al nepotismo.
- Impulso a la capacitación y profesionalización del personal a través de la creación de una Escuela Judicial, cuya responsabilidad resultaría velar por la capacitación y la carrera judicial de los integrantes del Poder Judicial de la Federación.
- Establecimiento del principio de paridad de género en la carrera judicial como política pública, principio y regla.

### **1.1 PARLAMENTO ABIERTO**

El 23 y 24 de noviembre de 2020, de manera telemática, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, llevó a cabo un ejercicio

democrático de Parlamento Abierto con la intención de escuchar la opinión de académicos y especialistas inmersos e interesados en los aspectos funcionales del Poder Judicial de la Federación, en donde se destacó la consciencia, la importancia y trascendencia que enmarca un proceso de reforma como el que se expuso y en donde se analizaron las inquietudes que se tenían en relación al Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue suscrita por el Titular del Ejecutivo Federal y presentada ante el Senado de la República el pasado 18 de febrero de 2020.

En dicho ejercicio democrático participaron las Magistradas de Circuito Gloria Avecia Solano y Carolina Isabel Alcalá Valenzuela, así como los Magistrados Ariel Alberto Rojas Caballero, Gonzalo Higinio Carrillo de León, José Manuel Alba de Alba, Alejandro Sergio González Bernabé, así como el Mtro. Arturo Guerrero Zazueta, el Dr. Gumersindo García Morelos, la Mtra. Fabiana Estrada Tena, la Dra. Ana Laura Magaloni, el Dr. Ricardo Antonio Silva, el Dr. Miguel Carbonell, el Dr. Enrique Rabell, el Dr. Jorge Nader Kuri y la Lic. Paola Zavala Faeb, ante la presencia de Senadoras y Senadores integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, quienes realizaron diversos cuestionamientos a los participantes con el fin de analizar y aclarar puntos de vista con relación a los diversos tópicos que enmarca la reforma lo que constituyó un esfuerzo genuino de análisis a partir de las reflexiones y cuestionamientos expuestos por los invitados, el contenido y el alcance de la totalidad de los aspectos fundamentales de la reforma, la cual realiza un planteamiento integral a los aspectos funcionales del Poder Judicial de la Federación, las decisiones judiciales e integración de jurisprudencia, el control constitucional, el fortalecimiento de la carrera judicial, la consolidación de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, entre otros aspectos complementarios.

## **1.2 DICTAMEN APROBADO POR LA CÁMARA DE SENADORES**

El 26 de noviembre de 2020, con ochenta y tres votos a favor, trece en contra y tres abstenciones, el Pleno del Senado de la República aprobó el proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en torno al Poder Judicial de la Federación.

Con motivo de lo anterior se inició la etapa de aprobación del proceso de reforma a los artículos 94, 97, 99, 100, 103, 105 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de fortalecer las instituciones judiciales para mejorar la impartición de justicia en nuestro país, combatir la corrupción y el nepotismo, fortalecer la carrera judicial, y mejorar los servicios de defensoría pública.

El dictamen aprobado, en lo medular, aglutina los temas siguientes:

- En el artículo 94, párrafo primero, de la Constitución, se establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación, sustituyéndose con la modificación a los Plenos de Circuito, por Plenos Regionales y a los Tribunales Unitarios, por Tribunales Colegiados de Apelación, esta disposición se homologa en el párrafo sexto del mismo numeral por lo que respecta a los Tribunales Colegiados de Apelación y en el párrafo séptimo por lo que respecta a los Plenos Regionales, disponiendo que estos últimos ejercerán jurisdicción sobre los circuitos que los acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal determinen dando amplitud a la facultad de autorregulación.

- En el párrafo noveno del mismo artículo 94 se establece que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los mismos, con lo que se busca homologar las nuevas figuras mencionadas.

- Se incorpora el sistema de precedentes en el párrafo décimo segundo del artículo 94, estableciendo que las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, sin que sea necesaria la reiteración de criterios.

- Se establece de manera transversal el lenguaje inclusivo en la reforma, lo que más allá del mero texto de la Constitución, busca crear un cambio de cultura en cuanto a la paridad de género, disponiendo en el artículo 100 la paridad de género como principio de la carrera judicial.

- Se establece el cambio del concepto de tesis por el de criterio, acorde al nuevo sistema de precedentes y jurisprudencia en los artículos 99 y 107.

- **En el artículo 97 se establece en cuanto a la fundamentación de las bases de la carrera judicial que el ingreso, formación y permanencia de las y los magistrados de circuito, las y los jueces de distrito, y demás personal de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones aplicables, para posibilitar de manera expresa la emisión de una ley en la materia que perfeccione, compile y amplíe, las disposiciones actuales, para una verdadera carrera judicial basada en el mérito y donde se combata el nepotismo, en congruencia con lo anterior se reforma el artículo 99 para disponer que esta regulación es aplicable al el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

- **En el artículo 100 se dispone que el Consejo de la Judicatura Federal contará con una Escuela Federal de Formación Judicial que implementará los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares, y llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables.**

- En congruencia con lo anterior, dentro de las reformas al artículo 100 se dispone que el servicio de defensoría pública del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, señalando que será la Escuela Federal de Formación Judicial el órgano encargado de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.

- **De la misma forma se establece en el artículo 100 que las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la adscripción, ratificación y remoción de magistradas, magistrados, juezas y jueces las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Constitución y la ley, con lo que se deja a resoluciones de carácter meramente propias de los concursos lo relativo a las designaciones, es decir el aspecto académico. En este sentido en el propio artículo 100 se establece que en contra de la designación de magistradas, magistrados, juezas y jueces, los resultados de los concursos de oposición podrán ser impugnados ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.**

- En el artículo 100, se dispone que el Consejo de la Judicatura Federal podrá concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales el conocimiento de asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. Señalando que dicha decisión deberá tomarse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia, ello tiene la clara finalidad de evitar una multiplicidad de decisiones contradictorias y concentrar en pro de la eficacia y prontitud de las resoluciones dichos asuntos en órganos determinados.

- En el artículo 105 se dispone como atribución de la Corte el conocimiento las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, agregando que lo sea sobre actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, con lo que se da mayor amplitud en tal conocimiento, por ejemplo respecto a omisiones legislativas.



- También en el numeral 105, se dispone que en materia de controversias constitucionales, estas puedan ser promovidas por dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, lo que amplía el espectro de sujetos legitimados.

- Se dispone en el artículo 105, y en congruencia con la finalidad de consolidar a la Corte como un Tribunal Constitucional, que en las controversias constitucionales únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

- Atento al nuevo sistema de precedentes que se propone, en el artículo 107 se contempla que los tribunales colegiados de circuito establecerán jurisprudencia por reiteración, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes.

- De la misma forma, en el artículo 107 se dispone que, en amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, adicionándose que procederá cuando a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. Disponiéndose asimismo, de manera congruente que en contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno, lo que como se ha venido mencionando descarga a la Corte de altas cargas de trabajo que distraen al Máximo tribunal de su vocación como Tribunal Constitucional.

- En cuanto al cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo se dispone en el artículo 107 que podrá ser solicitado por el quejoso o decretado de oficio por el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia de amparo, sustrayendo en la línea general de la reforma a la Corte de tal obligación.

En el régimen transitorio, se establece lo siguiente para proveer al cumplimiento de la reforma:

- ✓ Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto, el Congreso de la Unión, deberá aprobar la legislación secundaria derivada de la enmienda.
- ✓ Para evitar antinomias legales, a partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria, todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales.

- ✓ En materia presupuestal no se considera un impacto, por ello se establece, que las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del Decreto, se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables.
- ✓ Se dispone que el Consejo de la Judicatura Federal adoptará las medidas necesarias para reconvertir los Tribunales Unitarios de Circuito en Tribunales Colegiados de Apelación, y los Plenos de Circuito en Plenos Regionales, considerando que en cada entidad federativa habrá, al menos, un Tribunal Colegiado de Apelación y que los Plenos Regionales partirán de la agrupación de Circuitos según las cargas de trabajo y las estadísticas de asuntos.
- ✓ Respecto del novedoso sistema de precedentes, se dispone que entrará en vigor cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita el Acuerdo General respectivo.
- ✓ Por último, se contempla que los recursos de reclamación y los de revisión administrativa en contra de las designaciones de juzgadores y juzgadas que se encuentren en trámite, continuarán su tramitación hasta su archivo, sin que puedan declararse sin materia, en aras de la defensa de quienes los están actualmente tramitando.

Cabe precisar que en la minuta aprobada por el Senado, se modificaron algunos aspectos de la iniciativa, en lo que interesa, se mantienen la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de revisar los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal, se amplía el parámetro de control en la revisión administrativa a cuestiones de constitucionalidad y se establece la posibilidad que el Consejo de la Judicatura Federal pueda concentrar en algunos órganos jurisdiccionales asuntos relativos a violaciones graves de Derechos Humanos. Lo anterior, en respuesta a las gestiones realizadas por la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A.C.

### **1.3 DICTAMEN APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

El 14 de diciembre de 2020, con trescientos diez votos a favor, noventa y nueve en contra y una abstención, la Cámara de Diputados avaló en lo particular y en lo general el dictamen que reforma y adiciona los artículos 94, 97, 99, 100, 105 y 107 de la Constitución, relativos al Poder Judicial de la Federación, acogiendo sin cambios la minuta enviada por el Senado de la República.

Una vez que el referido dictamen fue aprobado por la mayoría de las legislaturas de los estados, la Cámara de Diputados y la de Senadores, realizaron las declaratorias correspondientes, en términos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los días 23 y 25 de febrero de 2021,

respectivamente y pasó al Ejecutivo para su publicación, lo que aconteció el 11 de marzo de ese año.

## **2. PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVAS AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, APROBADO POR AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

### **PROYECTO DE DECRETO CS-LXIV-III-1P-017**

**Artículo único. Se reforman** los párrafos primero, quinto, sexto, séptimo, noveno y décimo primero del artículo 94; los párrafos primero y tercero del artículo 97; los párrafos séptimo y décimo quinto del artículo 99; los párrafos séptimo y noveno del artículo 100; la fracción I, los incisos h), i), j), k) y l) y el párrafo segundo, y la fracción III, del artículo 105; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, párrafo primero de la fracción VIII, fracciones IX, XI, XII, XIII y el párrafo tercero de la fracción XVI, del artículo 107; y **se adicionan** un párrafo décimo segundo al artículo 94, recorriéndose los subsecuentes; un segundo párrafo al artículo 97, recorriéndose los subsecuentes; tres párrafos, para quedar en orden de octavo, décimo primero y décimo segundo, recorriéndose en su orden los correspondientes, del artículo 100; un párrafo cuarto a la fracción I del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

...

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Plenos Regionales, de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran las y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes y los acuerdos generales correspondientes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerán Plenos Regionales, los cuales ejercerán jurisdicción sobre los circuitos que los propios acuerdos determinen. Las leyes establecerán su integración y funcionamiento.

...

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los Plenos Regionales

y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los mismos. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

...

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.

Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

...

...

...

**Artículo 97.** Las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como las Juezas y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezcan las disposiciones aplicables. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

El ingreso, formación y permanencia de las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito, y demás personal de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones aplicables.

...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a sus secretarios, secretarías y demás funcionarios y empleados. El nombramiento y remoción de las funcionarias, los funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, se realizará conforme a lo que establezcan las disposiciones aplicables.

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 99. ...**

...

...

...

...

...

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente un criterio sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicho criterio pueda ser contradictorio con uno sostenido por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de las Ministras y Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál criterio debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

...

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

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley. El ingreso, formación, permanencia y demás aspectos inherentes a las servidoras y los servidores públicos que pertenezcan al servicio de carrera judicial se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 100. ...**

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

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios y funcionarias, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género. El Consejo de la Judicatura Federal contará con una Escuela Federal de Formación Judicial encargada de implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables.

El servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las leyes y demás disposiciones aplicables. La Escuela Federal de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.

...

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la adscripción, ratificación y remoción de magistradas, magistrados, juezas y jueces las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca esta Constitución y la ley.

En contra de la designación de magistradas, magistrados, juezas y jueces, no procede recurso alguno, pero los resultados de los concursos de oposición podrán ser impugnados ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal podrá concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. La decisión sobre la idoneidad de la concentración deberá tomarse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.

...

**Artículo. 105. ...**

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

**a) a g) ...**

**h)** Dos Poderes de una misma entidad federativa;

**i)** Un Estado y uno de sus municipios;

**j)** Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;

**k)** Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de estos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y

**l)** Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

...

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones directas a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte.

**II. ...**

**III.** De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Juzgados de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

**Artículo 107. ...**

**I ...**

**II...**

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los tribunales colegiados de circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

...

...

...

...

**III. a VII...**

**VIII.** Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) ...

b) ...

...

...

**IX.** En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno;

**X. ...**

**XI.** La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos, la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice;

**XII.** La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Apelación que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juzgado de Distrito o el Tribunal Colegiado de Apelación no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juzgado o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

**XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

Cuando los Plenos Regionales, sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida el criterio que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los

ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

**XIV. y XVIII. ...**

**XVI. ...**

...

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso o decretado de oficio por el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia de amparo, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso o cuando por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

...

**XVII. y XVIII. ...**

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

**Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar la legislación secundaria derivada del mismo.

**Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los plenos Regionales

**Cuarto.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.

**Quinto.** En ejercicio de sus facultades regulatorias, el Consejo de la Judicatura Federal adoptará las medidas necesarias para convertir los Tribunales Unitarios de Circuito en Tribunales Colegiados de Apelación, y los Plenos de Circuito en Plenos Regionales, considerando los siguientes lineamientos:

**a)** En cada entidad federativa habrá, al menos, un Tribunal Colegiado de Apelación.

**b)** El establecimiento de los Plenos Regionales partirá de la agrupación de Circuitos según las cargas de trabajo y las estadísticas de asuntos planteados y resueltos.



**Sexto.** El sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, que se incorpora como párrafo décimo segundo al artículo 94 constitucional, entrará en vigor cuando al Suprema Corte de Justicia de la Nación emita el Acuerdo General respectivo, de conformidad con su facultad autorregulatoria prevista en dicho precepto.

**Séptimo.** Los recursos de reclamación y los de revisión administrativa en contra de las designaciones de juezas, jueces, magistradas y magistrados, que ya se encuentren en trámite y que conforme al nuevo marco constitucional resulten improcedentes, continuarán su tramitación hasta su archivo, sin que puedan declararse sin materia.

### **3. TEMAS QUE DEBEN AJUSTARSE A ESTÁNDARES INTERNACIONALES DENTRO DE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

#### **3.1 APUNTAMIENTOS PRELIMINARES RESPECTO A LA INDEPENDENCIA EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL**

Antes de hacer referencia a los estándares internacionales en materia de derechos humanos que deben observarse en la iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en adelante ILOPJJF, la cual fue formalmente presentada por parte del Ejecutivo Federal el 16 de marzo de 2021, y publicada en la Gaceta del Senado el 17 del mismo mes y año, es necesario tener en cuenta que uno de los elementos indispensables para lograr el verdadero fortalecimiento de la impartición de justicia en México, es el respeto a los estándares internacionales, especialmente en lo que atañe al eje de la independencia judicial, por lo que a continuación se transcriben, en lo que interesa, los considerandos y los *“Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura”*<sup>1</sup>:

Considerando que la organización y la administración de la justicia en cada país debe inspirarse en esos principios y que han de adoptarse medidas para hacerlos plenamente realidad.

Considerando que las normas que rigen el ejercicio de los cargos judiciales deben tener por objeto que los jueces puedan actuar de conformidad con esos principios.

Considerando que los jueces son los encargados de adoptar la decisión definitiva con respecto a la vida, la libertad, los derechos, los deberes y los bienes de los ciudadanos.

Considerando que el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en su resolución 16, pidió al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que incluyera entre sus tareas prioritarias la elaboración de directrices en materia de independencia de los jueces y selección, capacitación y condición jurídica de los jueces y fiscales.

---

<sup>1</sup> Consultable en la dirección electrónica: [ACNUDH | Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura \(ohchr.org\)](https://www.acnurdh.org/publicaciones/principios-basicos-relativos-a-la-independencia-de-la-judicatura)

Considerando que, por consiguiente, es pertinente que se examine en primer lugar la función de los jueces en relación con el sistema de justicia y la importancia de su selección, capacitación y conducta.

Los siguientes principios básicos, formulados para ayudar a los Estados Miembros en su tarea de garantizar y promover la independencia de la judicatura, deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de la legislación y la práctica nacionales y ser puestos en conocimiento de los jueces, los abogados, los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo y el público en general. Estos principios se han elaborado teniendo presentes principalmente a los jueces profesionales, pero se aplican igualmente, cuando sea procedente, a los jueces legos donde éstos existan.

### **PRINCIPIOS BÁSICOS RELATIVOS A LA INDEPENDENCIA DE LA JUDICATURA**

1. 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.
2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan 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.
3. La judicatura será competente en todas las cuestiones de índole judicial y tendrá autoridad exclusiva para decidir si una cuestión que le haya sido sometida está dentro de la competencia que le haya atribuido la ley.
4. No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley.
5. Toda persona tendrá derecho a ser juzgada por los tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos. No se crearán tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios.
6. El principio de la independencia de la judicatura autoriza y obliga a la judicatura a garantizar que el procedimiento judicial se desarrolle conforme a derecho, así como el respeto de los derechos de las partes.
7. Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Texto adoptado por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmado por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, encargado de vigilar la vigencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en las observaciones finales sobre el sexto Informe periódico de México, tomando como referencia estándares internacionales sobre independencia judicial del Sistema Universal de Derechos Humanos, ha determinado lo siguiente:

40. Preocupa al Comité los Informes que denuncian los frecuentes intentos de injerencia de actores públicos y privados en el Poder Judicial y en la Fiscalía. En este sentido, le preocupan las iniciativas que lesionan la irreductibilidad de salarios de jueces y magistrados. **Le preocupan, asimismo, las iniciativas de reformas legales que, de aprobarse, afectarían la independencia del Poder Judicial o de la Fiscalía, por ejemplo, respecto a su nominación, traslado, promoción, disciplina y termino de funciones. El Comité está preocupado por denuncias de ataques a jueces y magistrados con declaraciones generalizadas de corrupción y la exhibición de nombres, la imposición de medidas disciplinarias o traslados indebidos a jueces que toman decisiones contrarias a los intereses de los gobiernos (arts. 14 y 25).**

41. El Estado parte debería tomar medidas inmediatas para proteger la plena autonomía, independencia, imparcialidad y seguridad de los jueces, magistrados y fiscales; garantizar que su actuación esté libre de todo tipo de presiones e injerencias indebidas por parte de otros órganos, como el poder ejecutivo y el poder legislativo; **y que los procesos disciplinarios cuenten con la aplicación efectiva de todas las garantías judiciales y de debido proceso.** El Estado parte debe asegurar que las iniciativas de ley en el Poder Judicial sean ampliamente discutidas con los diversos actores interesados, aseguren la independencia e imparcialidad judicial y que los órganos de gestión del poder judicial y de la Fiscalía, encargados de la nominación, traslado, promoción, disciplina y termino de funciones de estos magistrados, sean integrados mayoritariamente por jueces y fiscales electos por sus pares<sup>3</sup>.

[Lo destacado no es de origen].

En función de que el Estado Mexicano ha ratificado el referido Pacto<sup>4</sup> e incluso ha hecho lo propio con su Protocolo Facultativo para admitir recomendaciones derivadas de solicitudes individuales<sup>5</sup>, todas sus autoridades, sin excepción, se encuentran compelidas a cumplir con las recomendaciones antes reproducidas.

---

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observaciones Finales sobre el sexto informe periódico de México, Documento CCPR/C/MEX/CO/6, de 7 de noviembre de 2019, visible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/MEX/CO/6&Lang=Sp](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/MEX/CO/6&Lang=Sp)

<sup>4</sup> Aprobación por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980 (*Diario Oficial de la Federación* de 9 de enero de 1981), promulgación publicada en el mismo medio el 20 de mayo de 1981 (Fe de Erratas de 22 de junio de 1981), en vigor a partir del 23 de junio de 1981.

<sup>5</sup> Firmado por México el 17 de noviembre de 1988, aprobado por el Senado el 12 de diciembre de 1995 (*Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre de 1995) en vigor a partir del 16 de noviembre de 1999.

Complementario a ello, importa darle seguimiento a las recomendaciones que en materia de independencia judicial desarrolla periódicamente el Relator de la Organización de las Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados sobre la base de los estándares internacionales de “*Los Principios Básicos sobre Independencia de la Judicatura*”, así como los “*Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial*”<sup>6</sup>. Dicho Relator Especial, indicó lo siguiente:

Los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por las Naciones Unidas en 1985, que establecen que la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país, y que todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura (principio 1). Asimismo, la resolución 23/6 del Consejo de Derechos Humanos exhorta en su primer párrafo a todos los Estados a que “garanticen la independencia de los jueces y abogados y la objetividad e imparcialidad de los fiscales, así como su capacidad para desempeñar debidamente su cometido, mediante, entre otras cosas, la adopción de medidas efectivas de orden legislativo, policial o de otra índole, según proceda, para que puedan desempeñar sus funciones profesionales sin ningún tipo de injerencia, acoso, amenazas o intimidación”. Parte de ese ejercicio judicial independiente se garantiza mediante el respeto del principio de irreductibilidad de salarios de jueces y magistrados, tal y como fue establecido por el Comité de Derechos Humanos, supra indicado; el respeto de la independencia judicial objetiva y subjetiva por medio de la división de poderes y la prohibición de injerencia de poderes externos; un robusto sistema disciplinario judicial que esté garantizado por las reglas del debido proceso legal y el principio de inocencia que evite sanciones arbitrarias, amenazas o represalias<sup>7</sup>.

En el documento intitulado: “*Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial*”<sup>8</sup>, respecto de la independencia judicial, se dice que: “[l]as sociedades requieren de jueces y juezas independientes que puedan cumplir “su misión de guardianes de los derechos y las libertades de las personas”<sup>9</sup>. También se dice que: “Es por esto que, como resume la Comisión Internacional de Juristas, [a] pesar de que los jueces [...] gozan de los mismos derechos humanos que las demás personas, también gozan de una protección

---

<sup>6</sup> Corresponde al Borrador del Código de Bangalore sobre la Conducta Judicial de 2001, aprobado por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, tal y como fue revisado en la Reunión en Mesa Redonda de Presidentes de Tribunales Superiores celebrada en el Palacio de la Paz de La Haya, Países Bajos, el 25 y 26 de noviembre de 2002.

[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf)

<sup>7</sup> Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados, Referencia OL MEX. 12/2020 de 30 de noviembre de 2020, visible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25727>

<sup>8</sup> Ver en:

[https://www.cejil.org/sites/default/files/compendio\\_de\\_estandares\\_judiciales\\_online.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/compendio_de_estandares_judiciales_online.pdf)

<sup>9</sup> Se respeta la nota de transcripción: Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial Parte I: La Independencia de los Jueces adoptado por la Comisión de Venecia en su 82ª Reunión Plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2010). Estudio No. 494/2008. CDL-AD (2010)004, 16 de marzo de 2010. Párr. 6. Ver también, ONU – Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Diego García-Sayán. Doc. ONU A/HRC/38/38. 2 de mayo de 2018. Párr. 7.

especial debido a su papel como garantes de los derechos humanos para el resto de la población”<sup>10</sup>.

Dentro del documento en comento se plasma que esta protección especial en favor de los juzgadores se traduce en “garantías reforzadas”: **“los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia del Poder Judicial, lo cual la Corte [Interamericana] ha entendido como ‘esencial para el ejercicio de la función judicial’”<sup>11</sup>.**

En el documento que se comenta se lee: **“[s]egún la Comisión Interamericana, la dimensión individual de la independencia judicial incluye ‘los procedimientos y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces’ y además, ‘las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, así como en las condiciones que rigen los ascensos, los traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo’”<sup>12</sup>.**

Asimismo, las autoridades del Estado Mexicano también se encuentran obligadas a cumplir con la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>13</sup>, en la cual, en consonancia con el sistema universal, se tutela la independencia judicial en sus dos vertientes, a saber:

1. La **subjectiva**, que se vincula a la persona del juzgador en específico, es decir, el derecho de los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad laboral con carrera judicial; y

---

<sup>10</sup> Se respeta la nota de transcripción: Comisión Internacional de Juristas. *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales Guía para profesionales No. 1*, pág. 2-3.

<sup>11</sup> Se respeta la nota de transcripción: Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, párr. 67; Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia Vs. Ecuador*, párr. 31. Ver también, Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2012. Serie C No. 268. Párr. 188.

<sup>12</sup> Se respeta la nota de transcripción: Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, párr. 75; Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227. Párr. 99; Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, párr. 189; Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302. Párr. 196; ONU, Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, Principio 11 y Principio 12. Ver también, CIDH, *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*, párr. 27.

<sup>13</sup> Ratificada por México el 3 de febrero de 1981 visible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm)

2. La **objetiva u orgánica**, la cual se relaciona con el Poder Judicial, como sistema, pues se entiende como la ausencia de presiones externas tanto privadas como de los otros poderes. Esto representa también una garantía que tiene todo ciudadano de que su asunto sea resuelto por un juez natural, independiente e imparcial<sup>14</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, basándose en su propia jurisprudencia y en la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y en conformidad con los Principios básicos, ha explicado de manera reiterada y consistente que existen distintas garantías que se derivan de la independencia judicial. Dentro del “*Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial*”, se mencionan las siguientes: **“un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas”**<sup>15</sup>.

Lo anterior vincula a que los proyectos legislativos y las legislaciones encaminadas a regular al Poder Judicial de la Federación se orienten a tutelar la efectividad de la independencia judicial —subjetiva y objetiva—, a través del respeto de los derechos humanos de las y los juzgadores federales, y a que en el diseño de instituciones pueda darse una justa solución interna a la violación de esos derechos, por medio de recursos efectivos.

No se omite recordar que, durante la audiencia temática de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, celebrada el 13 de febrero de 2019, en el marco del período de sesiones 171, se instó al Estado de México para que conformara una mesa nacional de diálogo a fin de consultar este tipo de proyectos de ley, lo cual no ha sido atendido a la fecha<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Entre otros casos: Corte IDH. *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373, párr. 68 y 69; *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 190, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 75, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 191.

<sup>15</sup> Se respeta la nota de transcripción: Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, párr. 75. Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, párr. 70; Corte IDH. *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373. Párr. 68; TEDH. *Caso Langborger vs. Suecia*. Aplicación no. 11179/84. Sentencia de 22 de junio de 1989. Párr. 32; TEDH. *Caso Le Compte, Van Leuven y De Meyre vs. Bélgica*. Aplicación No. 6878/75; 7238/75. Sentencia de 23 de junio de 1981. Párr. 55; TEDH. *Caso Piersack vs. Bélgica*. Aplicación No. 8692/79. Sentencia de 1 de octubre de 1982. Párr. 27; TEDH. *Caso Campbell and Fell vs. Reino Unido*. Aplicación no. 7819/77. Sentencia de 28 de junio de 1984. Párr. 78; TEDH. *Caso Findlay vs. Reino Unido*. Aplicación No. 22107/93. Sentencia de 25 de febrero de 1997. Párr. 73; TEDH. *Caso Incal vs. Turquía*. Aplicación No. 22678/93. Sentencia de 9 de junio de 1998. Párr. 65; ONU, *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura*, principios 11 y 12.

<sup>16</sup> Ver vídeo de audiencia temática a partir del minuto 43. <https://www.youtube.com/watch?v=zx6WYO9Gss8&list=PL5QlapyOGhXuSrrN5AMHWWfm36AsMzrq0&index=3&t=0s>



Más recientemente y en específico, sobre el proceso de Reforma Judicial que se vive en México, el Dr. Diego García Sayán, Relator de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, formuló la siguiente recomendación al Estado Mexicano:

La legislación que regula la función y las actividades de los jueces, magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial debe tener por objeto aumentar la independencia, autorregulación e integridad de la profesión jurídica. Cuando se establezca por ley algo relevante que afecte o modifique a la profesión jurídica, el órgano legislativo debe hacer consultas en todas las etapas del proceso legislativo (véase A/64/181, párr. 53). Estaría muy agradecido de tener su cooperación y sus observaciones sobre la información contenida en esta comunicación. Asimismo, en un espíritu de cooperación y dialogo me gustaría recomendar al Gobierno de su Excelencia: 1. Adecuar su legislación a los principios y garantías de la independencia judicial consagrados internacionalmente y aplicarlos al marco del proceso de debate de aprobación de las iniciativas de ley aquí mencionadas. 2. Adoptar medidas apropiadas para garantizar la máxima difusión y debate oficial con la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de magistrados y jueces, sobre el sentido de una reforma judicial como la planteada en conjunto en los proyectos mencionados. 3. Adoptar y aplicar las medidas necesarias para garantizar que el proceso de selección y nombramiento de las altas magistraturas esté basado exclusivamente en criterios objetivos y transparentes y que tengan por objetivo asegurar la integridad, idoneidad y la formación o calificación idónea de las personas seleccionadas. Dicho proceso ha de adecuarse a los estándares y principios internacionales de la independencia judicial. 4. Evitar afectar la irreductibilidad salarial dentro del Poder Judicial o la regresividad de derechos sociales que pudieren afectar la independencia judicial. 5. Asegurar y respetar las garantías del debido proceso y ofrecerse a los perjudicados un recurso efectivo acorde con estándares internacionales para que los procedimientos disciplinarios o administrativos a jueces y operadores de justicia garanticen el ejercicio de su derecho de defensa y la opción de un recurso de apelación o revisión de un órgano judicial superior. 6. Evitar los cambios de adscripción de jueces respetando el principio N° 11 de los Principios Básicos, garantizando la permanencia en el cargo de los jueces por periodos establecidos. 7. Crear espacios adecuados de consulta oficial sobre las reformas propuestas, que involucren asociaciones judiciales, barras y colegios de abogados, académicos y miembros de la sociedad civil...<sup>17</sup>

En el mismo documento, el Relator recomienda que:

Antes de proceder a una discusión estrictamente parlamentaria, se debería llevar a cabo una amplia discusión nacional, en la que se garantice la máxima participación oficial de los magistrados y jueces actuales, y sus asociaciones profesionales, así como con otras categorías de la sociedad civil, para así asegurar que sus legítimas expectativas y preocupaciones sean tomadas en consideración y reflejadas debidamente en dichos procesos y proyectos. La legislación que regula la función y las actividades de los jueces, magistrados y demás funcionarios del Poder

---

<sup>17</sup> Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados REFERENCIA: OL MEX 13/2020 de 30 de noviembre de 2020, Visible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25727>

Judicial debe tener por objeto aumentar la independencia, autorregulación e integridad de la profesión jurídica. Cuando se establezca por ley algo relevante que afecte o modifique a la profesión jurídica, el órgano legislativo debe hacer consultas en todas las etapas del proceso legislativo (véase A/64/181, párr. 53)<sup>18</sup>.

### **3.2 LA OBLIGACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DE VELAR POR LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y SUS GARANTÍAS**

Otro aspecto que debe tenerse presente al momento de proyectar la ILOPJM, es que el Consejo de la Judicatura Federal —sin soslayar que entre sus funciones se encuentra la de ser un órgano de control de la actividad de los miembros de la judicatura— más bien debe erigirse en un órgano que vele por la independencia judicial y sus garantías.

Pues bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo séptimo del artículo 17, precisa que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Respecto a este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido diversos lineamientos a partir de los cuales pueden manifestarse notas características de la independencia judicial, al ser este principio 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, resultando indispensable para la protección de los derechos fundamentales<sup>19</sup>.

El Tribunal supranacional ha dicho que *“uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. [...] Adicionalmente, el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática”*<sup>20</sup>.

Por tanto, la garantía de estabilidad del juez se relaciona con el derecho a permanecer, en condiciones generales de igualdad, en un cargo público. En ese sentido, la Corte Interamericana, en el caso Reverón Trujillo, indicó que: *“el acceso en condiciones de igualdad constituiría una garantía insuficiente si no está*

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Corte IDH. Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, Párrafo 68.

<sup>20</sup> *Ibidem*, Párrafo 67.



*acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede*<sup>21</sup>.

La independencia judicial no sólo debe analizarse en relación con el justiciable, dado que el juez debe contar con una serie de garantías al respecto, *“pues la violación de la garantía de la independencia judicial, en lo que atañe a la inamovilidad y estabilidad de un juez en su cargo, debe analizarse a la luz de los derechos convencionales de un juez cuando se ve afectado por una decisión estatal que afecte arbitrariamente el período de su nombramiento. En tal sentido, la garantía institucional de la independencia se relaciona directamente con un derecho del juez de permanecer en su cargo, como consecuencia de la garantía de inamovilidad*<sup>22</sup>, *que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción. De lo cual se colige que, si el Estado incumple una de estas garantías, afecta la inamovilidad y, por tanto, no está cumpliendo con su obligación de garantizar la independencia judicial*<sup>23</sup>.

Además, supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo, garantías de inamovilidad y con una garantía contra presiones externas<sup>24</sup>.

Es importante destacar que el derecho internacional contempla diversos instrumentos para garantizar un funcionamiento adecuado de las y los jueces, y de las y los magistrados federales, con el objetivo de asegurar su actuación de manera independiente.

Al respecto, se transcriben los párrafos 20 y 21 del Informe de las *“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*<sup>25</sup>, que se pronuncian en torno a tal tema:

20. En el ámbito del derecho internacional existen diversos instrumentos y pronunciamientos de organismos internacionales que se refieren a una serie de principios que deben observarse por parte de los Estados con el objetivo de garantizar un funcionamiento adecuado de jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos. Varios de estos instrumentos que han sido utilizados en la elaboración del presente Informe, tienen en cuenta la relación que tiene la

---

<sup>21</sup> Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, Párrafo 195.

<sup>22</sup> *Ibidem*, Párrafo 197.

<sup>23</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, Párrafo 79.

<sup>24</sup> Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, Párrafo 156.

<sup>25</sup> CIDH. *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013. Visible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

actuación independiente de las y los operadores de justicia a fin de garantizar un acceso efectivo a la justicia.

21. En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la Asamblea General estableció en el año de 1985 los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura, los cuales especifican las garantías mínimas a observarse para asegurar la independencia en la función jurisdiccional y han sido aceptados como un instrumento útil para medir la independencia del poder judicial en un Estado Miembro<sup>26</sup>. Con posterioridad a este instrumento y teniéndolo por referente, se han elaborado diversos instrumentos de carácter universal y regional destinados a proteger la independencia del Poder Judicial<sup>27</sup>. Varios de estos instrumentos, han sido utilizados en Informes la Relatoría de la ONU la cual ha efectuado importantes pronunciamientos en la materia<sup>28</sup>. Asimismo, la Comisión ha desarrollado en sus Informes temáticos<sup>29</sup> y en

---

<sup>26</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura fueron adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y fueron confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

<sup>27</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Entre los instrumentos que desarrollan los Principios Básicos, la Asamblea General aprobó un instrumento de Procedimientos para la aplicación efectiva de los Principios Básicos (1989), los cuales establecen que “todos los Estados adoptarán y aplicarán en sus sistemas judiciales los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura con arreglo a lo previsto en sus procedimientos constitucionales y en la práctica jurídica interna”. Asimismo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó los Principios de Bangalore (2002) que refieren la importancia que tiene para la protección de los derechos humanos una judicatura competente, independiente e imparcial. En lo que corresponde a los ámbitos regionales, las normas para garantizar la independencia judicial se especifican en los siguientes instrumentos: Principios de Latimer House para el Commonwealth sobre las tres ramas de gobierno; Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces (1998) y la Declaración de Principios de Beijing sobre la Independencia de la Judicatura en la Región de LAWASIA (1995). Existen otros instrumentos, como el Estatuto Universal del Juez y el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobados por las asociaciones o cumbres de magistrados o fiscales, establecen también disposiciones sobre las garantías o principios de independencia e imparcialidad de las operadoras y los operadores de justicia.

<sup>28</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Los informes de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados pueden ser consultados en: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?m=87](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=87)

<sup>29</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Entre otros, CIDH. Informe Anual 2012. Capítulo IV. Cuba, Honduras y Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 5 de marzo de 2013, párr. 107 a 116, párr. 195 a 234 y párr. 464 a 496, respectivamente; Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica, OEA/Ser.L/V/II.144, Doc. 12, 10 de agosto 2012, párr.63 a 93; Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr.349 a 402; Informe Anual 2011. Capítulo IV. Cuba y Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 30 diciembre 2011, párr. 211 a 227 y párr. 447 a 475, respectivamente; Informe Anual 2010. Capítulo IV. Colombia, Cuba, Honduras y Venezuela. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, párr. 220 a 226, 323 a 348, 472 a 482 y 615 a 649, respectivamente; Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 180 a 319; Informe Anual 2009. Capítulo V. Informe de seguimiento - acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. OEA/Ser.L/V/II.135. Doc. 40, 7 agosto 2009, párr. 66 a 85; Informe Anual 2008. Capítulo IV. Colombia, Cuba, Haití y Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, párr. 134 a 139, 168 a 186, 280 a 283 y 391 a 403, respectivamente; Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo 2006, párr.106 a 121; Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev. 1, 29 diciembre 2003, Capítulo I, párr. 15 a 88; Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003, párr. 153 a 190; Informe sobre terrorismo y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 229; Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev.2 junio 2000, párr. 1 a 5 y 133 a 149; Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998, Capítulo V, párr. 351 a 398; Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. OEA/Ser.L/V/II.96. Doc. 10 rev.

el marco del sistema de peticiones y casos<sup>30</sup> una serie de estándares partiendo de la premisa de que la garantía de independencia es imprescindible para que jueces y juezas puedan contribuir efectivamente al acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos humanos. La Corte Interamericana en su jurisprudencia también se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de las garantías que derivan de la independencia con la que deben actuar jueces y juezas<sup>31</sup>.

Por su parte, el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Diego García Sayán, refiere lo siguiente:

6. Los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura contienen una serie de disposiciones sobre procedimientos disciplinarios que se siguen contra magistrados. De conformidad con el principio 18, los jueces solo pueden ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones. Solo pueden imponerse sanciones disciplinarias como consecuencia de un procedimiento imparcial y apropiado (principio 17) y de acuerdo con normas establecidas de comportamiento judicial (principio 19), y debería ser objeto de un examen independiente (principio 20).

8. El Comité de Derechos Humanos ha abordado la cuestión de la responsabilidad judicial en su observación general núm. 32 (2007) sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y en varias opiniones emitidas con arreglo al procedimiento de comunicaciones, en que se determinó que la remoción de jueces en violación de los procedimientos y salvaguardias establecidos constituían una violación del artículo 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en conjunción con el artículo 25 c), que reconoce el derecho de cada ciudadano a acceder, en condiciones de igualdad, a servicios públicos<sup>32</sup>.

---

1, 24 abril 1997. Capítulo III; y CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití. OEA/Ser.L/V/88. Doc. 10 rev. Febrero 9, 1995, Capítulo V, párr. 269 a 280.

<sup>30</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Ver al respecto, CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") (Caso 12.489) contra la República Bolivariana de Venezuela, 29 de noviembre de 2006; Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Mercedes Chocrón Chocrón, (Caso 12. 556) contra la República Bolivariana de Venezuela 25 de noviembre de 2009; Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso María Cristina Reverón Trujillo (Caso 12.565) contra la República Bolivariana de Venezuela, 9 de noviembre de 2007.

<sup>31</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Ver al respecto Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71; *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182; *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197 y *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227. CIDH. *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*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, visible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> , párr. 20 y 21.

<sup>32</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Véanse Pastukhov v. Belarus, comunicación núm. 814/1998, 5 de agosto de 2003; Mundy Busyo et al. v. Democratic Republic of the Congo, comunicación núm. 933/2000, 31 de julio de 2003; Bandaranayake v. Sri Lanka, comunicación núm. 1376/2005, 24 de julio de 2008. Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los

Respecto a la tan importante garantía de independencia, el párrafo 196 del Informe “*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*”, citado *ut supra*, señala lo siguiente:

196. Concretamente respecto de la garantía de independencia, la Corte Interamericana ha señalado que un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas son consustanciales a la independencia de la autoridad encargada de aplicar la sanción<sup>33</sup>. Dichas garantías se deben traducir en un régimen disciplinario en que la autoridad a cargo de conocer la situación y determinar la sanción, no se vea sometida “a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función”<sup>34</sup> e inspire confianza al operador de justicia sometido a proceso. Por su parte, la garantía de competencia implica el derecho a ser juzgado por las autoridades respectivas con arreglo a procedimientos previamente establecidos, de tal manera que el Estado no cree autoridades que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente<sup>35</sup>. Este requisito se satisface, por ejemplo, cuando la competencia disciplinaria de la autoridad facultada para tal efecto se origina en una norma que emana de una ley, o bien de una Asamblea Constituyente de manera previa al hecho generador de la sanción disciplinaria<sup>36</sup>.

De esta manera, se refuerza que la obligación del Estado es garantizar la independencia del Poder Judicial. En concreto, sobre el papel que en este tenor deben desplegar los Consejos de la Judicatura, el Relator sobre Independencia ha sostenido:

15. Todos los consejos judiciales comparten experiencias y problemas comunes y se rigen por los mismos principios generales. En tanto que órganos judiciales de importancia capital, los consejos judiciales deben desempeñar un papel fundamental para garantizar la independencia del poder judicial. Deben actuar como intermediarios entre el Gobierno y el poder judicial, y gozar de autonomía en los sistemas judiciales de sus respectivas jurisdicciones para garantizar, entre

---

Magistrados y Abogados, del 17 de julio de 2020, Resolución 35/11, A/75/150, puntos 6 y 8, visible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.

<sup>33</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2009, párrafo 70; y *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de julio de 2011, párr. 98.

<sup>34</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto de 2008, párr. 55.

<sup>35</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 50.

<sup>36</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 53. CIDH. *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*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, visible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>, párr. 196.

otras cosas, el mantenimiento del estado de derecho y la protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>37</sup>.

Derivado de lo anterior, se impone que en la construcción del marco normativo que regula a los consejos de la judicatura, se tome en cuenta que éstos deberán ceñirse al respeto irrestricto a la independencia judicial y las garantías que la protegen, pero es más para que velen por su respeto. Por lo tanto, es de suma importancia que se considere dentro de ese deber, la necesidad de regular de manera expresa, clara y previa, todo lo relacionado con la responsabilidad disciplinaria de los juzgadores federales para que los procedimientos instaurados en su contra se funden en el Estado de Derecho, estando previstos en la ley sin vaguedad y, además, deben respetar las garantías procesales adecuadas. Es decir, los aspectos vinculados con los procedimientos disciplinarios tienen que estar expresamente definidos en la ley, todas las sanciones han de estar previamente establecidas y debe respetarse el principio de proporcionalidad, ya que las medidas disciplinarias tienen que ser acordes con la gravedad de la infracción.

De conformidad con el principio de legalidad en los procedimientos disciplinarios impuestos a juezas, jueces, magistradas y magistrados federales, el derecho internacional señala expresamente que dichos procedimientos deben estar debidamente establecidos, ya que los criterios para imponer una medida disciplinaria tienen que estar bien regulados en la Constitución de cada Estado o de su legislación ordinaria.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca que la ausencia de normas claras en cuanto a las causales y el procedimiento de la separación del cargo de juezas y jueces federales puede afectar de manera directa la independencia judicial. La Comisión considera que los procedimientos disciplinarios impuestos sin las formalidades mencionadas con antelación **“dan lugar a actuaciones arbitrarias de abuso de poder, con repercusiones directas en los derechos al debido proceso y a la legalidad”**<sup>38</sup>, pues para que una norma sea considerada ley, debe de estar expresada de forma suficientemente precisa para regular una conducta y prever las consecuencias que traería la realización de una acción determinada. De lo contrario estas medidas pueden afectar gravemente el goce de los derechos humanos de los impartidores de justicia.

Además de todo lo anterior, el Estado debe garantizar que las decisiones adoptadas en casos disciplinarios, deben sujetarse a una revisión judicial y a una investigación independiente y adecuada. Las mismas consideraciones son

---

<sup>37</sup> Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, 38 período de sesiones, 2 de mayo de 2018, A/HRC/38/38, visible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.

<sup>38</sup> CIDH. *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*. OEA/Ser.LV/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, visible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>, párr. 207.



aplicables a las demás funciones del Consejo de la Judicatura Federal en las áreas de vigilancia, administración y carrera judicial.

En efecto, existen otros temas sensibles que pueden afectar la independencia, como las readscripciones, la designación del personal de apoyo, la ratificación, las vistas de inspección, etc. Las que necesariamente deben acoger los estándares internacionales y las garantías nacionales para proteger a la ciudadanía de intromisiones o afectaciones en su derecho humano fundamental a un juicio justo e imparcial.

### 3.3 PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

A pesar de la importancia de la inamovilidad como garantía de la independencia judicial y que la Corte Interamericana ha explicado que esta garantía se traduce en garantías reforzadas de estabilidad y además en un derecho del Juez a la permanencia en su cargo, ésta también ha aclarado que: *“la garantía de estabilidad de los jueces en el cargo no es absoluta. El derecho internacional de los derechos humanos admite que las y los jueces sean destituidos por conductas claramente reprochables”*<sup>39</sup>.

En el *“Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”*, se precisa que el Comité de Derechos Humanos ha manifestado que la separación del cargo de las y los jueces se da: *“únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia, de conformidad con procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad establecidas en la Constitución o en la ley”*<sup>40</sup>.

A su vez, como más adelante se verá con mayor concisión, los Principios básicos contemplan que *“[l]os jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones”*<sup>41</sup>.

En el mismo *“Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”*, se dice que: *“[a]l igual que en los procedimientos de nombramiento, selección y ascenso, los de suspensión o destitución deben ser objetivos y razonables y ‘un procedimiento no es objetivo ni razonable si no respeta las garantías procesales básicas’*<sup>42</sup>. El Comité de Derechos Humanos ha

<sup>39</sup> Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia Vs. Ecuador*, párr. 147. Ver también, ONU–Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. Doc. ONU CCPR/C/GC/32. 23 de agosto de 2007. Párr. 20; ONU, *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura*, principio 18.

<sup>40</sup> ONU–Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. Doc. ONU CCPR/C/GC/32. 23 de agosto de 2007. Párr. 20. Ver también, Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela*, párr. 84.

<sup>41</sup> ONU. *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura*, principio 18.

<sup>42</sup> Se respeta la nota de transcripción: ONU – Comité de Derechos Humanos. Dictamen emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo - Comunicación N° 1376/2005. Doc. ONU CCPR/C/93/D/1376/2005. 4 de agosto de 2008. Párr. 7.1.

*enfaticado que el derecho a no ser destituido arbitrariamente está comprendido en ‘el derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas’<sup>43</sup>. Como lo ha explicado la Corte Interamericana, cualquier procedimiento disciplinario y sancionatorio de jueces debe obligatoriamente ‘respetar las garantías del debido proceso y debe ofrecer [...] a los perjudicados un recurso efectivo’<sup>44</sup>.*

La Comisión Interamericana ha señalado que los procedimientos disciplinarios deben apegarse *“al principio de legalidad, defensa y a una motivación adecuadas por parte de la autoridad disciplinaria, entre otras garantías del debido proceso, pero además, que se revista a la autoridad disciplinaria en el ejercicio de esta función materialmente jurisdiccional, de garantías para su actuación independiente”<sup>45</sup>*. La Comisión resume las garantías que deben ser observadas en los procesos de carácter disciplinario en: (i) independencia, competencia e imparcialidad de la autoridad disciplinaria, (ii) principio de legalidad, (iii) defensa adecuada, (iv) motivación y (v) derecho a una revisión.

(i) En cuanto a la independencia, competencia e imparcialidad de autoridad disciplinaria, dentro del *“Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”*, se explica que la Comisión Interamericana ha señalado que: *“si bien existe un panorama diverso en la región, las garantías de independencia, competencia e imparcialidad deben ser satisfechas por las autoridades que tengan a su conocimiento los procesos disciplinarios, al constituir una función materialmente jurisdiccional y un presupuesto esencial del debido proceso, con independencia de que la autoridad disciplinaria no sea formalmente un tribunal”<sup>46</sup>*.

Al respecto, la Corte Interamericana ha afirmado que *“la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse independiente e imparcialmente en el procedimiento establecido”<sup>47</sup>*. Para cumplir con el requisito de la independencia, son las mismas garantías de adecuado proceso de nombramiento, inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas las que resultan *“consustanciales a la independencia de la autoridad encargada de aplicar la sanción”<sup>48</sup>*.

(ii) Al respecto en el *“Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”*, se dice que el principio de legalidad se

---

<sup>43</sup> Se respeta la nota de transcripción: ONU – Comité de Derechos Humanos. Dictamen emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo - Comunicación N° 1376/2005. Doc. ONU CCPR/C/93/D/1376/2005. 4 de agosto de 2008. Párr. 7.1. Ver también Corte IDH. Caso Corte Suprema de Justicia Vs. Ecuador, párr. 155.

<sup>44</sup> Se respeta la transcripción: Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, op. cit., párr. 147.

<sup>45</sup> CIDH. *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*, párr. 198.

<sup>46</sup> *Ibidem*, párr. 194.

<sup>47</sup> Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, párr. 78; Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, párr. 74; Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela, párr. 99.

<sup>48</sup> CIDH. *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*, párr. 198.

encuentra reconocido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: *“Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”*<sup>49</sup>. La Corte Interamericana ha explicado que este principio aplica no sólo al ámbito penal sino al administrativo: *“en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar”*<sup>50</sup>.

En el documento en comento, con respecto a la relación del principio de legalidad con los procedimientos disciplinarios de jueces y la independencia judicial, se recuerda que la Corte Interamericana, en su jurisprudencia, ha manifestado que *“[e]n el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo”*<sup>51</sup>.

Entonces, la falta de reglas claras en cuanto a causales y procedimiento de separación del cargo de jueces y juezas no sólo puede tener implicaciones directas para los derechos al debido proceso y legalidad, sino que también puede afectar la independencia judicial: *“[l]as disposiciones legales que establecen sanciones administrativas como la destitución deben ser sometidas al más estricto juicio de legalidad. Tales normas no sólo aparejan una sanción de extraordinaria gravedad, y limitan el ejercicio de derechos, sino que, dado que constituyen una excepción a la estabilidad judicial, pueden comprometer los principios de independencia y autonomía judicial”*<sup>52</sup>.

Cabe indicar que la Relatoría de la ONU ha sostenido que *“la ley debe precisar de manera detallada las infracciones que puedan dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias contra los jueces, incluida la gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate”*<sup>53</sup>.

(iii) Con relación al concepto de defensa adecuada, es preciso traer a colación que el Principio básico 17 establece que: *“[t]oda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con*

---

<sup>49</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 9.

<sup>50</sup> Se respeta la nota de transcripción: Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Párr. 106; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 176.

<sup>51</sup> Se respeta la nota de transcripción: Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, párr. 120.

<sup>52</sup> CIDH, *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*, párr. 211. Ver también, párrs. 217 y 218.

<sup>53</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009. Párr. 57. Ver en: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf).



*prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente*<sup>54</sup>.

A su vez, el Tribunal Europeo ha indicado que *“el juez cuyo cargo está en juego debe tener una oportunidad razonable para presentar su caso —incluida su evidencia— en condiciones que no lo coloquen en una situación de desventaja sustancial vis-á-vis las autoridades que proceden en contra de él”*<sup>55</sup>. Claro está, esa oportunidad debe entenderse como previa al procedimiento, lo que no se cumple, por ejemplo, cuando el traslado de un juzgador a otro órgano se hace “por necesidades del servicio”, pero sin escuchar las opiniones de la persona afectada.

(iv) En cuanto a la motivación, si bien más adelante se precisarán con mayor acuciosidad algunos aspectos relacionados con dicha exigencia en los procedimientos incoados contra las y los jueces, basta decir que en el *“Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”*, se dice que *“es la motivación lo que permite que las decisiones de las autoridades administrativas o judiciales no sean arbitrarias”*<sup>56</sup>.

La Corte ha sido clara que *“los jueces no pueden ser destituidos únicamente debido a que su decisión fue revocada mediante una apelación o revisión de un órgano judicial superior”*<sup>57</sup>. Esto es indispensable para la independencia judicial porque permite a los jueces ejercer sus funciones judiciales sin temor a que sus decisiones sean contrarias a las emitidas por una instancia de revisión superior.

(v) En lo referente al derecho a una revisión, en el *“Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”*, se dice que: *“la Comisión Interamericana recomienda: que los Estados deben prever en sus regímenes disciplinarios tanto una posibilidad de recurrir el fallo ante un superior jerárquico que realice una revisión de aspectos de hecho y de derecho, como asegurar un recurso judicial idóneo y efectivo en relación con las posibles violaciones a derechos que ocurran dentro del propio proceso disciplinario”*<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> ONU. Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, op. cit., principio 17.

<sup>55</sup> TEDH. *Caso Olújjic vs. Croacia*. Aplicación No. 22330/5. Sentencia de 20 de agosto de 2010. Párr. 78. Ver también, CIDH. *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*, op. cit., párr. 221.

<sup>56</sup> Se respeta nota de transcripción: Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez Vs. Ecuador*, op.cit., párr. 107; Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, op. cit., párr. 118; Corte IDH. *Caso Escher y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200. Párr. 208.

<sup>57</sup> Corte IDH. *Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 84.

<sup>58</sup> Se respeta la nota de transcripción: CIDH. *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*, op. cit., párr. 238.

Entonces, debe tomarse en cuenta para las iniciativas tanto de la ILOPJF, como de la Ley de Carrera Judicial, en adelante IILCJ —las cuales fueron formalmente presentadas por parte del Ejecutivo Federal el 16 de marzo de 2021, y publicadas en la Gaceta del Senado el 17 del mismo mes y año—, que los jueces sólo pueden ser destituidos por razones de notoria mala conducta, faltas disciplinarias, delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar funciones. Las destituciones sólo pueden ser decretadas tras la tramitación de un procedimiento justo, previa satisfacción del derecho fundamental de audiencia. Los jueces no pueden ser destituidos o castigados por errores de buena fe<sup>59</sup> o por discrepar con una determinada interpretación del derecho.

En ese sentido, amerita traerse a colación que los Estados tienen el deber de establecer las causales de remoción claras y procedimientos adecuados para lograr este fin. Además, la decisión con respecto a si el comportamiento específico o la capacidad del juez, constituye un motivo para su destitución, debe ser tomada por un órgano independiente e imparcial y tras una audiencia justa.

Respecto a este tema, el documento de Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales de la Comisión Internacional de Juristas<sup>60</sup>, refiere fundamentalmente lo siguiente:

#### Medidas disciplinarias y separación del cargo

26.

a. Toda queja formulada contra un juez se tramitará con prontitud, de manera equitativa y con arreglo del procedimiento pertinente. El juez tendrá la oportunidad de formular observaciones con respecto a la queja en la etapa inicial de su tramitación. En esa etapa inicial, el examen de la queja será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario.

b. Las acusaciones encaminadas a determinar si procede separar a un juez de su cargo o adoptar medidas disciplinarias se seguirán ante un tribunal o ante una junta integrada mayoritariamente por miembros del poder judicial. Ello, no obstante, las facultades en materia de separación del cargo podrán conferirse al

---

<sup>59</sup> Ver *Observaciones del Comité de Derechos Humanos*: Vietnam, Documento de la ONU CCPR/CO/75/VNM, párr. 10, donde el Comité expresó su preocupación: “los procedimientos de selección de jueces, así como su falta de inamovilidad en el cargo (nombramientos por sólo cuatro años), junto con la posibilidad, prevista por la ley, de que se tomen medidas disciplinarias contra ellos por la comisión de errores judiciales. Todas esas circunstancias exponen a los jueces a la presión política y menoscaban su independencia y su imparcialidad”. Ver:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjjkrqH8LruAhVQRK0KHRYZDa8QFIACegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fdocstore.ohchr.org%2FSelfServices%2FFilesHandle.r.ashx%3Fenc%3D6QkG1d%252FPPRiCAghKb7yhsmg1D%252B4Wvg6LhA1iuk%252BHo%252BVffUUsLFDiHiqmWgdywzhgPOb1Lh5xM2K5Lwg%252BfWdx9M7rVxs31Zwids%252FkeYsWitWUeOWA8xhF5MEa%252FtHbjRL1&usq=AOvVaw1nPcmGyNiqG9FcVzYeQd9b>

<sup>60</sup> Comisión Internacional de Juristas, *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidades de Jueces, Abogados y Fiscales*, Colección Guía de profesionales No. 1, Ginebra, Suiza, págs. 109 y 110, visible en <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a7838272>

poder legislativo, el cual las ejercerá por vía de acusación o de petición, preferiblemente previa recomendación del mencionado tribunal o junta.

27. Todas las medidas disciplinarias se basarán en normas de conducta judicial previamente establecidas.

28. Los procedimientos disciplinarios contra un juez deberán garantizar a este equidad y la oportunidad de ser oído plenamente.

29. Las sentencias relativas a procedimientos entablados contra un juez, ya se celebren en privado o público, deberán publicarse.

30. Un juez no podrá ser separado de su cargo excepto por incapacidad o comportamiento indebido, debidamente probados, que lo inhabiliten para seguir en funciones.

En el Informe sobre las *“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”* se hicieron algunas recomendaciones respecto al régimen disciplinario contenido en los párrafos 21, 22 y 24, los que se reproducen a continuación:

21. Garantizar en los procesos disciplinarios que se adelanten contra operadoras y operadores de justicia el pleno respeto de las garantías del debido proceso.

22. Garantizar el principio de legalidad en las causales disciplinarias que se utilicen para sancionar a las y los operadores de justicia. En este sentido, se deben de precisar de manera detallada las conductas que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias, incluida la gravedad de la infracción y el tipo de sanción disciplinaria que se aplicará. Los Estados deben abstenerse de establecer como causales disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico que desarrollen las y los operadores de justicia en sus resoluciones.

[...]

24. Garantizar que las resoluciones que resuelvan sobre los procesos disciplinarios sean motivadas y, por lo tanto, incluyan una valoración de que la conducta del funcionario público incurrió en causal disciplinaria, así como el desarrollo de argumentos que permitan analizar la gravedad de la conducta imputada y la proporcionalidad de la sanción correspondiente<sup>61</sup>.

Al igual que el derecho de cualquier ciudadano a ser juzgado y sancionado exclusivamente desde parámetros jurídicos, y concretamente desde el ordenamiento jurídico positivo previamente establecido, en los procesos de índole administrativa sancionatoria, los juzgadores tienen el derecho a que se respeten garantías mínimas como el debido proceso y la seguridad jurídica, aunado a que: *“es una realidad universalmente reconocida que solo la existencia de tribunales*

---

<sup>61</sup> CIDH, *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*. OEA/Ser.LV/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, visible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> , párr. 21, 22 y 24.

*imparciales e independientes puede garantizar, en último término, el respeto a las leyes y el imperio de la justicia*<sup>62</sup>.

Además de lo anterior, la independencia judicial es vital para el funcionamiento óptimo del Estado de Derecho, tomándose en consideración elementos como el Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, emitido en 2020, el cual destacaba desde su primer Informe en 2017, a la corrupción como un elemento dañino para dicho Estado de Derecho y la aún inconclusa meta de los Estados para concretizar sistemas de gobierno que respeten los estándares de derechos humanos y sean compatibles con ellos, afirmándose, además, que:

8. [...] han quedado patentes las consecuencias devastadoras de la corrupción en los derechos humanos como consecuencia de situaciones como la concentración de poder y la falta de transparencia de la administración pública [...]<sup>63</sup>.

No obstante lo anterior, en el referido Informe se destaca que el combate a la corrupción no debe ser un pretexto para afectar o vulnerar la independencia judicial. Al respecto se sostiene:

83. Los procedimientos disciplinarios que se instauren contra magistrados deben fundarse en el estado de derecho y sustanciarse con arreglo a ciertos principios básicos orientados a salvaguardar la independencia judicial. De conformidad con las normas internacionales y la jurisprudencia de los tribunales regionales y los órganos de asesoramiento independientes: a) el procedimiento disciplinario debe estar previsto en la ley; b) la resolución que se dicte como consecuencia del procedimiento disciplinario debe emanar de un órgano o tribunal independientes; c) el procedimiento disciplinario debe contener garantías procesales adecuadas para el juez acusado, y la decisión que adopte la autoridad disciplinaria debe estar fundada y sujeta a la revisión de una autoridad judicial superior; d) la conducta que puede conllevar responsabilidad disciplinaria debe estar expresamente definida en la ley; y e) las sanciones deben estar previamente establecidas en la ley y al aplicárselas debe respetarse el principio de la proporcionalidad<sup>64</sup>.

Aunado a que, en todo procedimiento de corte sancionador a servidores públicos en funciones de juzgador, debe, precisamente, evitarse a toda costa menoscabar la independencia judicial, pues como se mencionaba en párrafos precedentes, también en palabras del Relator Especial en la materia, la independencia del poder judicial no es una prerrogativa, ni un privilegio que se le reconozca en su propio beneficio, sino que se justifica por la necesidad de que sus integrantes puedan ejercer su función de guardianes del Estado de Derecho, de

---

<sup>62</sup> Lösing, N., "Independencia y función del Poder Judicial en el Estado democrático de derecho" en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XVII, Montevideo, 2011, pp. 413-427, ISSN 1510-4974. Consultable en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27656.pdf>, P.414 y 415.

<sup>63</sup> Ello se desprende de lo señalado en: Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, del 23 de marzo de 2020, HRC/44/47, consultable en <https://undocs.org/es/A/HRC/44/47>, P. 2.

<sup>64</sup> Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator sobre la independencia de magistrados y abogados, 17 de julio de 2020, A/75/172, visible en: <https://www.undocs.org/es/A/75/172>.

los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales de los gobernados, pues resulta imposible pensar en un Estado Constitucional de Derecho sin una efectiva independencia judicial.

En específico sobre la reforma judicial en México, el mismo Relator de Naciones Unidas sostuvo:

En relación con los temas vinculados a la carrera judicial (nombramiento de jueces y juezas, remociones, traslados y destituciones), en mi informe sobre Consejos de la Judicatura del 22 de junio del 2018 me pronuncié en el sentido de que los procedimientos disciplinarios deben ofrecer a los jueces acusados todas las garantías procesales establecidas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluido el derecho a defenderse personalmente o ser asistidos por un abogado de su elección. Las decisiones del órgano disciplinario deben estar motivadas y sujetas a recurso ante un tribunal competente (A/HRC/38/38, par. 63). Quisiera recordar que los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura precisan lo siguiente respecto a las medidas disciplinarias: 4 “17. Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario. 18. Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones. 19. Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial. 20. Las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente”. En mi reciente informe sobre procedimientos disciplinarios en contra de jueces, presentado ante la Asamblea General de Naciones Unidas en octubre de 2020, hice hincapié en que los procedimientos disciplinarios que se siguen contra los magistrados deben basarse en el estado de derecho y sustanciarse de conformidad con determinados principios básicos orientados a salvaguardar su independencia (A/75/172). Las normas internacionales y la jurisprudencia de los tribunales regionales y los órganos de asesoramiento independientes establecen que: a) el procedimiento disciplinario debería establecerse por ley; b) el comportamiento que puede dar lugar a responsabilidad disciplinaria debería estar definido expresamente en la ley; c) las resoluciones finales que recaigan en los procedimientos disciplinarios deberían ser dictadas por un tribunal u órgano independiente; d) el magistrado que ha sido acusado debería gozar de garantías procesales adecuadas en el procedimiento disciplinario que se siga contra él y la resolución del órgano disciplinario debería estar fundada y sujeta a la revisión de un órgano judicial de jerarquía superior; y e) las sanciones deberían encontrarse establecidas previamente en la ley y su imposición estar sujeta al principio de proporcionalidad<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados, REFERENCIA: OL MEX 13/2020 de 30 de noviembre de 2020, Visible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25727>.

Ahora bien, por cuanto hace a la nueva ILOPJF, en lo referente al régimen de responsabilidad administrativa de las y los jueces, las y los magistrados —y en general de cualquier servidor público perteneciente al Poder Judicial de la Federación—, dentro de la normativa que se emita deben existir previsiones acordes con el derecho internacional de los derechos humanos, como lo serían, solo por mencionarlos, los siguientes:

- Todos los medios de defensa en contra de los actos desplegados en los procedimientos sancionatorios deben preverse en la ley reglamentaria. En ese sentido no se ajustaría a estándares internacionales que los recursos se regulen a través de acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal, por las razones que más adelante se verterán.

- En consonancia con los estándares relativos a que la competencia de las autoridades que intervienen en los procedimientos de responsabilidad administrativa contra miembros de la judicatura, tiene que estar prevista en una legislación creada por el Poder Legislativo; no sería jurídicamente pertinente que dicha competencia pueda establecerse en acuerdos generales del Consejo.

- Dentro de la nueva ILOPJF tiene que preverse expresamente el principio de presunción de inocencia, como principio y como derecho fundamental, en su vertiente de regla de trato procesal y extraprocésal, desde la etapa de investigación previa y durante la sustanciación de los procedimientos de responsabilidad administrativa, lo que es necesario habida cuenta de que el respeto y tutela de la referida presunción de inocencia es un elemento esencial para garantizar el debido proceso y un derecho fundamental cuya salvaguarda implica que la persona investigada y sujeta a procedimiento (juez, jueza, magistrada, magistrado o, en general, cualquier persona que ocupe alguno de los cargos que conforman la carrera judicial) reciba un trato acorde con su condición de persona no sancionada durante la investigación y, por supuesto, en el trámite del procedimiento.

- No deben preverse causales disciplinarias vagas o ambiguas, como por ejemplo: *“no preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial”*; *“realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial”*; *“inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos”*; *“tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones”*; *“impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan”*; o *“no poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial”*; habida cuenta de que en el documento intitulado *“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”, se exige la precisión y claridad de las disposiciones que consagran limitaciones al ejercicio de los derechos humanos<sup>66</sup>.

- En caso de proponerse un apartado de medidas cautelares, en donde se contemplen, verbigracia, figuras como la suspensión, cambio de adscripción o reubicación de personas que pertenecen al Poder Judicial de la Federación, tiene que existir el suficiente desarrollo normativo para justificar la irrupción de tales medidas en la esfera jurídica de las personas involucradas, lo cual resulta indispensable para ello porque, como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>67</sup>, el otorgamiento de facultades discrecionales amplias a las autoridades disciplinarias, puede promover potenciales actos de arbitrariedad o materializar la imposición de sanciones encubiertas.

- Dentro de la ILOPJF no puede establecerse una disposición que conceda amplia discrecionalidad al Consejo de la Judicatura Federal para ejecutar “otras” medidas cautelares. En efecto, de existir una disposición análoga a la mencionada, ello podría dar pauta a arbitrariedades precisamente por no clarificarse en qué consistirían esas “otras” medidas. Además, con una previsión similar a la referida, se dejaría en manos del Consejo establecer las causales que estimara pertinentes, cuando el diseño de tales causales más bien tiene que ser materia de un procedimiento deliberativo democrático desplegado por el Poder Legislativo.

- Tratándose de la figura jurídica de la prescripción de las facultades sancionatorias de la autoridad, tiene que establecerse la posibilidad de que la autoridad, desde el acuerdo de inicio del procedimiento o incluso desde que se emite el acuerdo de investigación, pueda analizar lo atinente a la gravedad de la conducta o infracción atribuida a la persona afecta a un procedimiento de responsabilidad administrativa, y de la mano de esto último, realizar el estudio de la prescripción de las facultades sancionatorias, lo que se considera adecuado y necesario, pues de nada serviría tramitar un procedimiento si las facultades para imponer las sanciones correspondientes ya prescribieron.

- En lo concerniente a la caducidad de las atribuciones sancionatorias, en la nueva ILOPJF debe establecerse dicha figura a fin de que opere no solamente dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa propiamente dicho (substanciación y resolución), sino también dentro de la etapa de investigación. Adicionalmente debe contemplarse que dicha figura pueda decretarse de oficio por parte de la autoridad, esto último tomando en cuenta que esa temática es un aspecto de orden público.

---

<sup>66</sup> CIDH. *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*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párrafos 184-187, visible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

<sup>67</sup> *Ibidem*, párrafos 206 a 208.



Los aspectos mencionados a guisa de ejemplo sirven para afirmar que la nueva ILOPJJF, en lo referente al régimen disciplinario, debe ajustarse a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Ello, desde luego, considerando que, como ha quedado plasmado *ut supra*, en todo procedimiento de corte sancionador a servidores públicos en funciones de juzgador, debe evitarse menoscabar la independencia judicial, puesto que la independencia del poder judicial no es una prerrogativa ni un privilegio que se le reconozca en su propio beneficio, sino que se justifica por la necesidad de que sus integrantes puedan ejercer su función de guardianes del Estado de Derecho, de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales de los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, debe referirse que en materia de responsabilidad de servidores públicos existe una Ley General que obliga a todas las autoridades y establece prescripciones específicas de procedimiento que necesariamente deberán acogerse en la ILOPJJF.

De no considerarse lo anterior, se otorgaría una amplia discrecionalidad al Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de la responsabilidad administrativa de los miembros de la judicatura y de otros servidores públicos, lo cual, como se verá más adelante, es incompatible con los principios que limitan la potestad sancionadora del Estado, pero además, como lo ha indicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, constituye uno de los factores que facilitan la corrupción.

### **3.4 MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN**

En la legislación mexicana se ha establecido que las autoridades que tramitan los procedimientos de responsabilidad administrativa tienen la facultad para emitir medidas cautelares, acorde con lo previsto en los artículos 123 a 127 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre las cuales se encuentra la potestad de suspender temporalmente a un servidor público del empleo, cargo o comisión, si así lo estima pertinente para la conducción o continuación de las investigaciones.

Por cuanto hace al Poder Judicial de la Federación, si bien el Consejo de la Judicatura Federal tiene la potestad de aplicar medidas cautelares como la suspensión o la readscripción de sus miembros en casos de responsabilidad administrativa, el desarrollo de dichas medidas en el contexto de la nueva ILOPJJF tiene que sujetarse a los estándares que con mayor amplitud se desarrollarán con posterioridad.

El artículo 86, fracción X, de la ILOPJJF prevé:

Artículo 86. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

[...]



X. Dictar medidas cautelares como las relativas al cambio de adscripción, suspensión temporal, cambio de órgano jurisdiccional, suspensión o reubicación de secretarías, secretarios, actuarios, actuarias y oficiales judiciales, entre otras que resulten pertinentes para permitir las investigaciones y procedimientos disciplinarios en contra de las y los magistrados de circuito y las y los jueces de distrito.

El enunciado acabado de reproducir contempla la posibilidad de que el Consejo de la Judicatura Federal dicte las medidas cautelares relativas al cambio de adscripción, suspensión y cambio de órgano jurisdiccional de personas diversas a los titulares que formen parte de la nueva carrera judicial, así como “otras” que resulten “pertinentes” para permitir las investigaciones y procedimientos disciplinarios en contra de dichos titulares.

Sin embargo, en la iniciativa de ley no se prevén algunos aspectos que resultan indispensables para que las medidas no irrumpen inválidamente en la esfera jurídica de las personas involucradas, según se verá a continuación.

### **3.4.1 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**

Dentro de la nueva ILOPJM debe preverse que el órgano encargado de aplicar medidas cautelares tenga que modular su actuación observando, en primer término, las finalidades que expresamente señala el artículo 123 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para su imposición, a saber:

**Artículo 123.** Las autoridades investigadoras podrán solicitar a la autoridad substanciadora o resolutora, que decrete aquellas medidas cautelares que:

- I. Eviten el ocultamiento o destrucción de pruebas;
- II. Impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa;
- III. Eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa;
- IV. Eviten un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos.

No se podrán decretar medidas cautelares en los casos en que se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Aunado a lo anterior, es imperativo que en su imposición se cumpla con el principio de proporcionalidad contemplado tanto en el orden jurídico nacional, como a nivel supranacional, lo cual resulta indispensable para determinar si, en efecto, en un caso concreto deben ejecutarse medidas tales como la suspensión, cambio de adscripción o reubicación.

Para justificar tal aserto es necesario tener presente que en el ámbito doctrinario, la referencia necesaria de ese método es Robert Alexy, quien considera al principio de proporcionalidad como una herramienta sumamente útil para dirimir conflictos o colisiones entre principios, o incluso entre éstos frente a intereses estatales legítimos.

Dicho principio se compone de tres subprincipios: el de adecuación o idoneidad, que exige verificar que la medida adoptada sea útil para cumplir el objetivo que se persigue; el de necesidad, que exige optar por la medida menos lesiva de entre una multiplicidad de opciones, y el de proporcionalidad en sentido estricto (o ponderación), que se refiere a la optimización de las posibilidades jurídicas. Este último subprincipio, a su vez, exige atender a: i) la ley de la ponderación (conforme a la que cuanto mayor sea el grado de satisfacción o restricción de un principio, entonces mayor deberá ser también el grado de la importancia de la satisfacción del otro); ii) la fórmula de los pesos; y, iii) la carga de la argumentación.

El principio de proporcionalidad es un método útil para realizar un análisis ponderado entre derechos fundamentales y sirve para resolver conflictos de derechos frente a actos de autoridad, el cual ha sido adoptado, a nivel nacional, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, básicamente, como una exigencia del principio de legalidad o prohibición constitucional que exige a las autoridades no actuar en exceso de poder o de manera arbitraria, previsto, entre otros preceptos, en el artículo 16 constitucional.

Tal principio de proporcionalidad ha sido introducido en legislaciones procesales de corte sancionatorio, como lo sería, a guisa de ejemplo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, con el objetivo de orientar la actividad de los jueces de control al momento de pronunciarse sobre medidas cautelares y técnicas de investigación, pues sirve como parámetro para aquilatar la estricta necesidad e idoneidad de esa clase de actos que generalmente se traducen en injerencia a los derechos humanos de los involucrados. En ese sentido, el citado Código prevé en los artículos 155 a 160, que las medidas cautelares deben aplicarse siguiendo los principios de idoneidad, proporcionalidad y de mínima intervención, debiendo justificarse las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el afectado, tomando en consideración los argumentos de las partes y del Ministerio Público, así como el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, en su caso, todo ello en la intelección de que esas medidas *“no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada”*<sup>68</sup>.

Así las cosas, tomando en cuenta, por un lado, el desarrollo normativo contenido en la citada codificación procesal penal —que si bien pertenece al ámbito penal, bien puede servir de directriz para delinear en el campo legislativo la

---

<sup>68</sup> Artículo 155, último párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

atribución del Consejo de la Judicatura Federal para imponer medidas cautelares en el régimen administrativo disciplinario— y, por otro, las repercusiones que pueden conllevar medidas cautelares tales como el cambio de adscripción, suspensión temporal, cambio de órgano jurisdiccional, suspensión o reubicación de secretarías, secretarios, actuarios, actuarios y oficiales judiciales, en el marco de las investigaciones y procedimientos disciplinarios en contra de las y los magistrados de circuito y las y los jueces de distrito; se concluye que dentro de la nueva ILOPJM debe preverse que de manera previa al dictado de una medida de esa índole, se justifique por la autoridad lo siguiente:

**a)** La idoneidad de la medida, o sea, que sea apta o adecuada para alcanzar el fin perseguido con ella. Dicho de otra manera, que dicha medida sirva objetivamente para determinar los hechos que constituyen el objeto del procedimiento;

**b)** Su necesidad. Es decir, que no existan otras medidas menos gravosas o con un menor grado de sacrificio que la suspensión o el cambio de adscripción, que sean igualmente aptas para conseguir dicho fin; y

**c)** Aun cuando sea idónea y necesaria, el sacrificio que se imponga no resulte desmedido en comparación con la gravedad de hechos y de las sospechas existentes.

Según se anticipó, el anterior marco referencial que dimana del orden jurídico nacional, está en consonancia con lo establecido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>69</sup>, en concreto, en su numeral 52.1, en donde se expone de manera general, que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades, deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, y que solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general.

Similarmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su quehacer jurisdiccional, que un derecho puede ser restringido *“siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”*<sup>70</sup>.

Todo lo anterior justifica la necesidad de que en la nueva ILOPJM, se prevea que el órgano que ordene la suspensión, cambio de adscripción o la reubicación de personas que pertenecen al Poder Judicial de la Federación, tenga que modular su actuación observando el principio de proporcionalidad contemplado tanto en el orden jurídico nacional, como a nivel supranacional, lo

---

<sup>69</sup> Ver en:

<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDFUE/CartaDerechosFundamentalesUnionEuropea-v2007.htm>

<sup>70</sup> Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, párr. 169.

cual resulta indispensable para determinar si, en efecto, en un caso concreto deben ejecutarse tales medidas, *so pena* de que en caso contrario la actividad vulnere derechos humanos.

### 3.4.2 REGULACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES

En caso de que en la nueva ILOPJF se prevea que la autoridad administrativa pueda ejecutar medidas cautelares en los procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados en contra de las personas que pertenezcan a la judicatura o que desempeñen cargos diversos dentro del Poder Judicial de la Federación, tiene que plasmarse el desarrollo procedimental suficiente para la aplicación de tales medidas, pues, si no es así, podrían aplicarse arbitrariamente, o bien, desarrollarse a través de acuerdos generales, lo que jurídicamente tampoco es permisible; lo anterior, además, deberá ajustarse rigurosamente a lo ordenado por los artículos 123 a 127 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es una Ley de jerarquía superior y específica sobre la materia.<sup>71</sup>

Efectivamente, la regulación de la medida cautelar dentro de la propia legislación es indispensable, habida cuenta de que, por regla general, tales medidas son adoptadas por la autoridad sin contradicción, esto es, sin escuchar los argumentos de la parte afectada. Al respecto, debe recordarse que la propia Ley General establece:

**Artículo 125.** El otorgamiento de medidas cautelares se tramitará de manera incidental. El escrito en el que se soliciten se deberá señalar las pruebas cuyo ocultamiento o destrucción se pretende impedir; los efectos perjudiciales que produce la presunta falta administrativa; los actos que obstaculizan el adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; o bien, el daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o bien, al patrimonio de los entes públicos, expresando los motivos por los cuales se solicitan las medidas cautelares y donde se justifique su pertinencia. En cualquier caso, se deberá indicar el nombre y domicilios de quienes serán afectados con las medidas cautelares, para que, en su caso, se les dé vista del incidente respectivo.

**Artículo 126.** Con el escrito por el que se soliciten las medidas cautelares se dará vista a todos aquellos que serán directamente afectados con las mismas, para que en un término de cinco días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga. Si la autoridad que conozca del incidente lo estima necesario, en el acuerdo de admisión podrá conceder provisionalmente las medidas cautelares solicitadas.

---

<sup>71</sup> Cabe precisar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene una jerarquía normativa superior a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, acorde con la tesis de jurisprudencia de rubro: SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. (Registro digital: 172667, Pleno, Novena Época, Tesis: P. VIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007, página 6).

**Artículo 127.** Transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior la Autoridad resolutora dictará la resolución interlocutoria que corresponda dentro de los cinco días hábiles siguientes. En contra de dicha determinación no procederá recurso alguno.

Consecuentemente, con el fin de evitar decisiones abusivas en la aplicación de las medidas cautelares, como lo serían, por ejemplo, la suspensión, cambio de adscripción o reubicación de personas que desempeñan los cargos de la carrera judicial; deben preverse reglas establecidas en la propia ILOPJJ, ello a propósito de no colocar en situación de incerteza a la parte afectada con su imposición ni dar pie a arbitrariedades, lo que podría suceder si en lugar de someterse la creación de la citada medida a un proceso democrático deliberativo desplegado por el Poder Legislativo, se permite al Consejo de la Judicatura Federal elaborar dicho desarrollo procedimental a través de acuerdos generales.

En esa línea de pensamiento, se insiste, dentro de la nueva ILOPJJ deben recogerse los mandatos expresos de la Ley General y quedar bien definidos los siguientes aspectos:

(i) La justificación de la aplicación de medidas tales como la suspensión, cambio de adscripción o reubicación de personas que pertenecen al Poder Judicial de la Federación —y, en general, de cualquier medida cautelar— dentro de la resolución que se dicte para tal efecto, tomando en cuenta para ello los principios de idoneidad, proporcionalidad y de mínima intervención.

Debe regularse que la imposición de medidas cautelares tiene que sujetarse a la demostración, por parte del Consejo de la Judicatura Federal, del peligro derivado de su falta de ejecución y de la urgencia de ello, en la intelección de que, si tales aspectos no quedan colmados, no procedería aplicar tales medidas.

(ii) Los lineamientos para la ejecución de las medidas cautelares en comento.

Esto último es de capital importancia considerando que posiblemente una de las medidas que quedarán reguladas en la legislación será la de suspensión de servidores públicos —entre ellos no solamente las personas que fungen como titulares de órganos jurisdiccionales, sino secretarías, secretarios, actuarios, actuarios y oficiales judiciales—.

Por lo anterior, es indispensable que dentro de la ILOPJJ se contemple que tratándose de la suspensión, el órgano encargado de aplicarla debe garantizar la percepción de un ingreso mínimo para la subsistencia de la persona servidora pública durante el procedimiento respectivo, hasta en tanto no se dicte la resolución administrativa que determine aquéllas, como lo interpretó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 2/2017 (10a.), consultable en la página 7 del Libro 39, Febrero de 2017, Tomo I, de la Gaceta del

Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, de título y subtítulo: **“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL EN EL EMPLEO Y LA RETENCIÓN DE PERCEPCIONES, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL PREVENDRÁ UN INGRESO MÍNIMO PARA LA SUBSISTENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO DURANTE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, HASTA EN TANTO NO SE DICTE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DETERMINE AQUÉLLAS”**, con número de registro digital: 2013718.

(iii) La vigencia de las medidas cautelares.

Lo anterior considerando, por supuesto, que las medidas cautelares siempre son de carácter provisional. Además, de la mano con el carácter provisional de la medida, debe regularse que si la autoridad no actúa durante cierto lapso dentro del procedimiento en que se impuso la medida, ésta quedará sin efectos, retrotrayéndose sus efectos a la situación imperante cuando se aplicó.

De no considerarse los extremos citados con antelación, podría estarse ante la aplicación anticipada de una pena administrativa o de una “sanción encubierta” —a la que se hará referencia en otra parte de este documento— no en presencia de una medida cautelar.

### **3.4.3 FACULTAD PARA APLICAR “OTRAS MEDIDAS PERTINENTES”**

La ILOPJPF prevé la facultad del Consejo de la Judicatura Federal para aplicar “*otras*” medidas distintas a las establecidas en dicha legislación, previsión que, además de no otorgar certeza para los destinatarios de las medidas por su falta de regulación —ya que ello puede derivar en arbitrariedades y abusos, precisamente, ante la falta de un marco legal cierto—, resulta contraria al estándar fijado en el sistema interamericano, así como a la tradición mexicana de permitir la aplicación únicamente de las medidas previstas en la legislación.

En relación con esto último, debe tenerse presente que la Corte interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las normas legales vagas o ambiguas que otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad, por ejemplo, que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos por el tratado<sup>72</sup>.

Vinculado con lo anterior, la Corte ha explicado que la consagración de las causales por las cuales se establecen sanciones, debe hacerse en una ley tanto

---

<sup>72</sup> Ver CIDH. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, Cap. III, párr. 71.

en el sentido formal como material, en donde se establezcan tales hipótesis en forma previa y en los términos más claros y precisos posibles<sup>73</sup>.

Siguiendo el razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puede concluirse que, si las medidas cautelares son accesorias a las normas que regulan las conductas y sanciones que pueden aplicarse en los procedimientos de responsabilidad administrativa que llegaran a establecerse en la nueva ILOPJF, debe contemplarse la exigencia de que tales medidas estén expresamente descritas en dicha legislación. Sobre el particular, el artículo 124 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, expresamente contempla como tales las siguientes:

**Artículo 124.** Podrán ser decretadas como medidas cautelares las siguientes:

I. Suspensión temporal del servidor público señalado como presuntamente responsable del empleo, cargo o comisión que desempeñe. Dicha suspensión no prejuzgará ni será indicio de la responsabilidad que se le impute, lo cual se hará constar en la resolución en la que se decrete. Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos; así como aquellas que impidan que se le presente públicamente como responsable de la comisión de la falta que se le imputa. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los actos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido;

II. Exhibición de documentos originales relacionados directamente con la presunta Falta administrativa;

III. Apercibimiento de multa de cien y hasta ciento cincuenta Unidades de Medida y Actualización, para conminar a los presuntos responsables y testigos, a presentarse el día y hora que se señalen para el desahogo de pruebas a su cargo, así como para señalar un domicilio para practicar cualquier notificación personal relacionada con la substanciación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa;

IV. Embargo precautorio de bienes; aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones. Al respecto será aplicable de forma supletoria el Código Fiscal de la Federación o las que, en su caso, en esta misma materia, sean aplicables en el ámbito de las entidades federativas, y

V. Las que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al

---

<sup>73</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120.

patrimonio de los entes públicos, para lo cual las autoridades resolutoras del asunto, podrán solicitar el auxilio y colaboración de cualquier autoridad del país.

El catálogo reproducido es taxativo y resulta vinculante al legislador federal, al tratarse de una norma de jerarquía superior, de tal suerte que incorporar otras medidas resultaría ilegal. Acotado lo anterior, amerita traerse a colación que, en el derecho mexicano, el legislador ha buscado la previsión de medidas cautelares en forma taxativa, es decir, no de modo innominado. Solamente para ilustrarlo debe tenerse presente que en las leyes civil y mercantil mexicanas no se establece una cláusula así, como se aprecia del contenido de los artículos 1171 del Código de Comercio y el 399 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El primero de los preceptos citados en el párrafo anterior, es enfático en prohibir el dictado de otras medidas precautorias que las establecidas en el Código de Comercio, y no sólo se queda ahí, sino que enseguida aclara lo que debe entenderse por tales medidas, e indica que son, exclusivamente, el arraigo de la persona en el caso de la fracción I del artículo 1168 (cuando hubiere temor de que se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda), y el secuestro de bienes, en el caso de las fracciones II y III del mismo artículo (cuando se tema que se oculten o dilapiden los bienes sobre los que deba ejercitarse una acción real, y cuando se tema que el deudor en una acción personal, oculte o enajene los únicos bienes de que dispone y sobre los que ha de practicarse la diligencia).

El artículo 399 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por su parte, también prohíbe decretar diligencia alguna preparatoria de aseguramiento o precautoria distinta a las autorizadas en ese título (el título cuarto del libro segundo, que sólo consta de un capítulo denominado *Medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias*) o por disposición especial de la ley.

Esos ejemplos muestran cómo las normas procesales mexicanas limitan expresamente la posibilidad de que puedan aplicarse medidas cautelares no previstas en la norma, de modo que el sistema nacional más bien se rige por el sistema de las medidas cautelares nominadas o típicas. Otra muestra de ello es el Código Nacional de Procedimientos Penales, en cuyo artículo 155 se prevén taxativamente las medidas cautelares que puede aplicar el juzgador.

Además, un aspecto que debe tenerse en cuenta para crear la nueva ILOPJF, lo constituye la naturaleza de las medidas cautelares, en el entendido de que éstas se dictan de manera provisional mientras dura el procedimiento administrativo y se decretan sólo en la suposición de la existencia de una conducta que amerita reproche administrativo, con miras a facilitar la ejecución de la sanción, en su caso; pero, al mismo tiempo, implican la afectación a la esfera jurídica de la persona contra la cual se ordena, sin necesidad de previa audiencia, por lo cual constituyen un régimen de excepción que requiere una interpretación estricta.



Por tanto, no es adecuado el establecimiento de una cláusula abierta o en blanco por la cual se autorice al Consejo de la Judicatura Federal para adoptar medidas cautelares no tipificadas en la legislación. Pues, se insiste, además de no otorgar certeza para los destinatarios de las medidas su falta de regulación —ya que puede derivar en arbitrariedades y abusos, precisamente, ante la falta de un marco legal cierto—, dicha previsión, como se tiene visto, resulta contraria tanto al estándar fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como a la tradición mexicana de permitir la aplicación, únicamente, de las medidas previstas de manera taxativa en la legislación.

Sobre el particular, es ilustrativa la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1a. CLXXXVII/2011 (9a.), publicada en el Libro I, Octubre de 2011, Tomo 2, página 1088, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, con número de registro digital: 160855, que dice:

**FACULTADES DISCRECIONALES DE LAS AUTORIDADES. LIMITACIÓN A SU EJERCICIO.** El otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades no está prohibido, y ocasionalmente su uso puede ser conveniente o necesario para lograr el fin que la ley les señala; sin embargo, su ejercicio debe limitarse de manera que impida la actuación arbitraria de la autoridad, limitación que puede provenir de la propia disposición normativa, la cual puede establecer determinados parámetros que acoten el ejercicio de la atribución razonablemente, o de la obligación de fundamentar y motivar todo acto de autoridad.

Así las cosas, al permitirse la ejecución de medidas cautelares no previstas expresamente en la legislación, se propiciaría la actuación arbitraria de la autoridad, lo que no es dable al estar en juego, por un lado, la independencia de las y los jueces, y las y los magistrados y, por otro, los derechos fundamentales de tales funcionarios y de las personas que desempeñan los diversos cargos de la carrera judicial.

En todo caso, toca al Poder Legislativo, en ejercicio de su libertad configurativa, establecer las medidas cautelares que posteriormente deba aplicar de manera taxativa el Consejo de la Judicatura Federal, pero no dejar en manos de éste la posibilidad de regular “otras medidas” a través de acuerdos generales, máxime que tales acuerdos no podrían ser controvertidos por los afectados a través del juicio de amparo, al existir una causal de improcedencia que así lo impide, ni podrían ser debatidos a través del recurso de revisión administrativa del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues tal hipótesis no se previó para proyectarse en la nueva ILOPJM, como se demostrará a continuación.

#### **3.4.4 FALTA DE PREVISIÓN DEL RECURSO PROCEDENTE CONTRA MEDIDAS CAUTELARES**

En el artículo 114 de la ILOPJM se plasmó que: “[l]os medios de impugnación de los procedimientos de responsabilidad administrativa estarán

*previstos en los acuerdos generales que al efecto emitan la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral”.*

En este sentido, las resoluciones mediante las cuales se impongan medidas cautelares no podrán ser impugnadas por los afectados, habida cuenta de que los medios de impugnación, según el enunciado normativo en comento, se limitan a *“los procedimientos de responsabilidad administrativa”*.

Así se considera porque de conformidad con el principio de taxatividad que impera en materia recursiva, los interesados solamente pueden interponer los recursos exactamente previstos en la legislación y bajo los supuestos que conforme a ésta procedan. Por tanto, se reitera, con dicha disposición no queda expresamente contemplada la impugnación de las resoluciones mediante las cuales se ordena la aplicación de medidas cautelares, lo cual es jurídicamente inaceptable, pues de no contemplarse la procedencia de un recurso en esos casos, quedaría sin revisarse por parte de un órgano jerárquicamente superior, si la aplicación de las multicitadas medidas cautelares se ajustó al orden legal o incluso constitucional —constitucional en sentido estricto y convencional—.

Al tenor de lo anterior, se concluye que es indispensable que en la nueva ILOPJM se contemple un recurso o medio de defensa contra las medidas cautelares impuestas por los órganos del Consejo de la Judicatura Federal, así como los requisitos y condiciones necesarios para su procedencia.

Adicionalmente y ante la imposibilidad de promover amparo contra actos del Consejo de la Judicatura Federal, el recurso que se comenta debe ser efectivo, previendo la posibilidad de impugnar por inconstitucionales o inconventionales las normas que se aplicaron en las determinaciones relativas a medidas cautelares impuestas en contra de las y los juzgadores federales.

De manera ilustrativa se estima pertinente tomar en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el documento denominado *“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”*<sup>74</sup>.

187. Al respecto, la Corte ha señalado que la garantía de las y los jueces de no estar sujeto a libre remoción conlleva a que los procesos disciplinarios de jueces **deben necesariamente respetar las garantías del debido proceso y ofrecerse a los perjudicados un recurso efectivo**<sup>75</sup>. **La aplicación de las garantías del debido proceso, además de ser un corolario de las obligaciones estatales en**

---

<sup>74</sup> OEA/SER.L/V/II.Doc.44, 5 de septiembre de 2013, visible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>.

<sup>75</sup> Se respeta la nota de pie de página de la transcripción. Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 147.

**materia de independencia judicial, deriva de la naturaleza sancionatoria que puede tener una sanción en la condición de juez<sup>76</sup>.** Por tanto, dichas garantías “aplican con independencia del nombre que se le otorgue a dicha separación en la vía interna, sea cese, destitución o remoción”<sup>77</sup>. Varios instrumentos internacionales y asociaciones regionales se han referido de manera específica a las garantías aplicables en procesos disciplinarios de jueces.

Al tenor de lo anterior, se concluye que es indispensable que en la nueva ILOPJM se contemple un recurso o medio de defensa contra las medidas cautelares impuestas por los órganos del Consejo de la Judicatura Federal, así como los requisitos y condiciones necesarios para su procedencia, en consonancia plena con lo ordenado en el artículo 129 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **PROPUESTA DE REDACCIÓN**

Por las razones expuestas en este apartado se propone la siguiente redacción del artículo 86, fracción X, de la ILOPJM:

Artículo 86. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:  
[...]

X. Dictar medidas cautelares como las relativas al cambio de adscripción, suspensión temporal, cambio de órgano jurisdiccional, suspensión o reubicación de secretarías, secretarios, actuarios, actuarios y oficiales judiciales, para permitir las investigaciones y procedimientos disciplinarios en contra de las y los magistrados de circuito y las y los jueces de distrito.

**Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de responsabilidad o como sanción anticipada.**

**Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se tendrá que tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por la autoridad que la impone. En la resolución respectiva deben justificarse las razones por las que la medida cautelar propuesta es la que resulta menos lesiva para la persona afectada.**

**La resolución que establezca una medida cautelar deberá contener lo siguiente:**

**I. La imposición de la medida cautelar y la justificación que motivó su establecimiento;**

<sup>76</sup> Se respeta la nota de pie de página de la transcripción. A ese respecto, la Comisión ha señalado en su sistema de peticiones y casos que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, la protección que el principio de legalidad y garantías de debido proceso no sólo aplican en materia penal sino que se extienden a los procesos de carácter sancionatorio. CIDH. Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo), 2 de agosto de 2011, párr. 100.

<sup>77</sup> Se respeta la nota de pie de página de la transcripción. CIDH. Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo), 2 de agosto de 2011, párr. 108.

II. Los lineamientos para la aplicación de la medida, y

III. La vigencia de la medida.

Toda resolución relativa a medidas cautelares podrá ser impugnada a través del recurso correspondiente regulado en esta legislación.

En caso de suspensión de las y los jueces, las y los magistrados o de secretarías, secretarios, actuarios, actuarios y oficiales judiciales, el Consejo de la Judicatura Federal prevendrá un ingreso mínimo para la subsistencia de la persona servidora pública durante el procedimiento respectivo, hasta en tanto no se dicte la resolución administrativa que determine su responsabilidad.

Resta decir que si se considerara necesario imponer medidas diversas a las apuntadas con antelación, éstas deben quedar taxativamente establecidas en la propia legislación o, en su caso, prever la remisión para tal efecto a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en lo conducente.

### **3.5 INTERVENCIÓN DE OTRAS AUTORIDADES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y REGULACIÓN COMPLEMENTARIA EFECTUADA A TRAVÉS DE ACUERDOS GENERALES**

El artículo 112 de la iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dice:

**Artículo 112.** El procedimiento de responsabilidad administrativa, desde la investigación hasta el cumplimiento y ejecución de la sanción se instaurará conforme a los principios y reglas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para faltas graves y no graves según corresponda. En lo no previsto en esa ley se aplicarán los Acuerdos Generales que correspondan.

La Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas fungirá como autoridad investigadora en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Las Contralorías del Poder Judicial de la Federación fungirán como autoridades substanciadoras. Serán autoridades resolutoras las que se precisan en el siguiente artículo.

**También podrán intervenir en el procedimiento de responsabilidad administrativa las autoridades que se facuten en los Acuerdos Generales respectivos.**

[Resaltado agregado].

Del contenido del precepto de previa inserción se desprende, por un lado, que se posibilitaría la participación de otras autoridades en el procedimiento de

responsabilidad administrativa incoado contra miembros del Poder Judicial de la Federación, pero facultadas por medio de acuerdos generales; y, por otro, que en lo no previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se aplicarían los acuerdos generales que correspondan.

Las previsiones mencionadas se consideran potencialmente violatorias de los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica, según se demostrará enseguida:

### **3.5.1 PARTICIPACIÓN DE OTRAS AUTORIDADES**

Dentro de la ILOPJJ se contempló que “otras” autoridades estarían facultadas para participar en el procedimiento de responsabilidad administrativa incoado en contra de los miembros del Poder Judicial de la Federación.

No obstante, dicho enunciado normativo viola los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica por cuanto no clarifica por qué deben intervenir esas autoridades, cuál es su participación concreta dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, ni cuáles son las atribuciones que desplegarán dentro de éste; lo cual, se insiste, genera incertidumbre por su discrecionalidad y puede dar pauta a actuaciones arbitrarias en detrimento de los sujetos a procedimiento.

Además, como se explicó con anterioridad, tomando en consideración que la participación de toda autoridad en el contexto de un procedimiento disciplinario incoado en contra de los miembros del Poder Judicial de la Federación, debe estar prevista en una ley creada por el Poder Legislativo, es claro que la comentada propuesta de porción legal no se ajusta a los siguientes parámetros, referidos en otra parte de este documento, en concreto, que:

- Como lo ha establecido la Corte Interamericana, la competencia de las autoridades en los procedimientos disciplinarios debe originarse en una norma que emana de una ley previa al hecho generador de la sanción disciplinaria<sup>78</sup>; y
- La doctrina mexicana ha sostenido que de conformidad con el principio de la legalidad, todos los actos del Estado deben apoyarse en normas legales emitidas por el Poder Legislativo.

Por consiguiente, la nueva ILOPJJ debe ajustarse al estándar que exige que la competencia de las autoridades que intervengan en los procedimientos administrativos de corte disciplinario, esté prevista en una ley emanada del Poder Legislativo, no en acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.

---

<sup>78</sup> Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 53.

### 3.5.2 REGULACIÓN COMPLEMENTARIA A TRAVÉS DE ACUERDOS GENERALES

El artículo 112, párrafo primero, de la ILOPJJ, menciona que el procedimiento de responsabilidad administrativa, desde la investigación hasta el cumplimiento y ejecución de la sanción, se iniciará de acuerdo con los principios y reglas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la inteligencia de que en lo no previsto en dicha ley, podrían aplicarse los acuerdos generales atinentes.

Al respecto, se considera pertinente apuntar que dicha disposición no se ajusta al marco internacional en materia de derechos humanos, dado que no puede reservarse “lo no previsto” en la ley, a su desarrollo en acuerdos generales, pues ello es jurídicamente inaceptable, como se verá a continuación.

Dentro del Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Diego García Sayán, de 17 de julio de 2020<sup>79</sup>, éste expresó que: *“[l]os fundamentos de la responsabilidad disciplinaria de los magistrados deben establecerse en la constitución del Estado o en la legislación ordinaria. Cuando se establecen en la constitución, esos fundamentos deberían regularse en términos más precisos en la legislación, dado que la amplitud de la redacción de las disposiciones constitucionales quizás no alcance para que pueda considerarse cumplido el principio de legalidad. Establecer los fundamentos de la responsabilidad disciplinaria permite a los magistrados conocer las normas mínimas de conducta que se espera que cumplan y constituye una advertencia a quienes se vean tentados de transgredirlas”*.

El Relator precisó que los procedimientos disciplinarios que se instauren contra magistrados deben fundarse en el estado de derecho y sustanciarse con arreglo a ciertos principios básicos orientados a salvaguardar la independencia judicial. Así, de conformidad con las normas internacionales y la jurisprudencia de los tribunales regionales y los órganos de asesoramiento independientes:

**a) el procedimiento disciplinario debe estar previsto en la ley;** b) la resolución que se dicte como consecuencia del procedimiento disciplinario debe emanar de un órgano o tribunal independientes; c) el procedimiento disciplinario debe contener garantías procesales adecuadas para el juez acusado, y la decisión que adopte la autoridad disciplinaria debe estar fundada y sujeta a la revisión de una autoridad judicial superior; d) la conducta que puede conllevar responsabilidad disciplinaria debe estar expresamente definida en la ley; y e) las sanciones deben estar previamente establecidas en la ley y al aplicárselas debe respetarse el principio de la proporcionalidad.

---

<sup>79</sup> Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 17 de julio de 2020, A/75/150, párrafo 83, visible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>

Ahora, como se estableció en otra parte de este documento, la Comisión Interamericana ha destacado que en los procedimientos disciplinarios deben existir “reglas claras en cuanto a las causales y procedimiento de separación del cargo de jueces y juezas”<sup>80</sup>, y su ausencia “además de fomentar dudas sobre la independencia”, “puede dar lugar a actuaciones arbitrarias de abuso de poder, con repercusiones directas en los derechos al debido proceso y a la legalidad”<sup>81</sup>.

Igualmente, debe recordarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las normas legales vagas o ambiguas que otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades, son incompatibles con la Convención Americana sobre derechos Humanos<sup>82</sup>.

Por todo lo anterior es que se afirma que una disposición en la que se determine que el procedimiento de responsabilidad administrativa, desde la investigación hasta el cumplimiento y ejecución de la sanción, debe instaurarse de acuerdo con los principios y reglas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la intelección de que en “lo no previsto” en dicha ley se aplicarán los acuerdos generales que correspondan; no se ajustaría al marco internacional en materia de derechos humanos, según se ha visto.

### **3.6 TIPICIDAD ADMINISTRATIVA**

Dentro de la ILOPJJF se describieron algunas causales disciplinarias dirigidas a las y los juzgadores y, en general, a las personas que pertenecen al Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, esas causales se plasmaron en términos que resultan vagos o ambiguos. Tales causas de responsabilidad administrativa son las que se enlistan a continuación;

a) “No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial” [fracción VIII del artículo 110 de la iniciativa];

b) “Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial” [fracción I];

c) “Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos” [fracción II];

d) “Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones” [fracción III];

e) “Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan” [fracción IV]; y

---

<sup>80</sup> CIDH. Caso 12.600 *Hugo Quintana Coello y otros* (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo), 2 de agosto de 2011, párr. 95.

<sup>81</sup> *Ídem*.

<sup>82</sup> *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, Cap. III, párr. 71.

f) “No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial” [fracción VII].

Ahora bien, la falta de precisión de dichas causales no se ajusta al estándar internacional fijado en el sistema interamericano, ni al instituido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las consideraciones que enseguida se expresan.

A manera de preámbulo es necesario traer a colación que el principio de legalidad se encuentra reconocido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y es uno de los principios que presiden la actuación de todos los órganos del Estado en sus respectivas competencias, particularmente, cuando deriva del ejercicio de su poder punitivo<sup>83</sup>. En virtud del principio de legalidad, la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto que se considera infractor<sup>84</sup>. Dicho principio implica establecer “una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles [...]”<sup>85</sup>.

La jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana ha explicado que la consagración de las causales por las cuales se establecen sanciones, debe hacerse en una ley tanto en el sentido formal como material, en la cual se establezcan las conductas infractoras en forma previa y en los términos más claros y precisos posibles<sup>86</sup>.

Específicamente, en el contexto de procedimientos disciplinarios, la Comisión Interamericana ha destacado que deben existir “reglas claras en cuanto

---

<sup>83</sup> Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 176. Citando: *Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr. 107.

<sup>84</sup> Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr 106. Citando. Corte Europea de Derechos Humanos, *Ezelin judgment* of 26 April 1991, Series A no. 202, para. 45; y Corte Europea de Derechos Humanos, *Müller and Others judgment* of 24 May 1988, Serie A no. 133, párr. 29.

<sup>85</sup> Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55 y *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 105-107.

<sup>86</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V. Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte IDH., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.a).



a las causales y procedimiento de separación del cargo de jueces y juezas<sup>87</sup>, y su ausencia “además de fomentar dudas sobre la independencia”, “puede dar lugar a actuaciones arbitrarias de abuso de poder, con repercusiones directas en los derechos al debido proceso y a la legalidad”<sup>88</sup>. En vista de la importancia que tiene el principio de legalidad en los procesos que pueden separar a un juez de su cargo, el derecho internacional ha señalado algunos requisitos que debe reunir el marco disciplinario.

Ello indica que la ley debe precisar, de manera detallada, las infracciones que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias, incluida la gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate<sup>89</sup>.

Sobre el particular, la Corte Europea ha señalado en el caso *Maestri v. Italia* que el principio de legalidad no sólo requiere que la causal disciplinaria tenga una base en el derecho interno, sino también que la ley en donde se contenga sea accesible a las personas a las cuales se dirige y sea formulada con la suficiente precisión, para que éstas puedan prever, en un grado razonable, tanto las circunstancias como las consecuencias que una determinada acción puede entrañar<sup>90</sup>. Asimismo, según lo ha afirmado la Corte Interamericana: “[e]n el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo”<sup>91</sup>.

Como se indicó en otra parte de este documento, la jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que la consagración en ley, de las causales por las cuales se establecen sanciones, se entiende en una ley tanto en el sentido formal como material, que las establezca en forma previa y en los términos más claros y precisos posibles<sup>92</sup>. En

---

<sup>87</sup> CIDH. Caso 12.600 *Hugo Quintana Coello y otros* (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo), 2 de agosto de 2011, párr. 95.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 57, visible en [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf).

<sup>90</sup> Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Maestri v. Italy* (Application no. 3974/98). Judgment. Strasbourg, 17 February 2004, pág. 30.

<sup>91</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 120.

<sup>92</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V. *Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte IDH., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.a).

consecuencia, ha sostenido que las normas legales vagas o ambiguas que otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades, son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad<sup>93</sup>.

En el texto intitulado *“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”*<sup>94</sup>, se dice que las exigencias de precisión y claridad de las disposiciones que consagran limitaciones al ejercicio de los derechos humanos están vinculadas con la mayor intensidad de la restricción (Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 59 y ss). Así, las limitaciones impuestas a través del derecho penal están sometidas al más estricto juicio de legalidad, por lo que deben, asimismo, reunir los requisitos establecidos en el artículo 9 de la Convención (Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 105-108), según el cual *“nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”*.

Dentro del *“Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”*<sup>95</sup>, se dice, en sentido similar al apuntado en el párrafo anterior, que dentro de la recomendación R (94) del Consejo de Europa se establece: *“[l]a ley debe establecer sanciones contra las personas que pretendan influir a los jueces de cualquiera de esas formas. Los jueces deben tener libertad absoluta para decidir casos en forma imparcial, de acuerdo con su conciencia y su interpretación de los hechos, en cumplimiento de las reglas del derecho vigentes. Los jueces no deben estar obligados a informar acerca de los méritos de sus casos a ninguna persona que no forme parte del poder judicial”*<sup>96</sup>.

En ese mismo documento se recuerda que la Corte ha sostenido que *“el juez debe aparecer como actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a —y movido por— el Derecho”*<sup>97</sup>.

Lo mismo sucede con las limitaciones impuestas vía procesos administrativos sancionatorios, particularmente cuando ello puede conducir a

---

<sup>93</sup> Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, Cap. III, párr. 72. Visible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>.

<sup>94</sup> OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013. Ver: [Garantías para la independencia de las y los Operadores de Justicia \(oas.org\)](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp).

<sup>95</sup> Ver en:

[https://www.cejil.org/sites/default/files/compendio\\_de\\_estandares\\_judiciales\\_online.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/compendio_de_estandares_judiciales_online.pdf)

<sup>96</sup> Se respeta la nota de transcripción: Consejo de Europa, Carta Europea sobre el estatuto del juez, op. cit., principio I.2.d. Ver también, Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, op. cit., párr. 146; Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*, op. cit., párr. 207; Corte IDH. *Caso Villaseñor Velarde y otros Vs. Venezuela*, op. cit., párr. 91.

<sup>97</sup> Se respeta la nota de transcripción: Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela*, op. cit., párr. 56; Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, op. cit., párr. 233; Corte IDH. *Caso Duque Vs. Colombia*, op. cit., párr. 162.

sanciones gravosas como la destitución del funcionario. La Corte Interamericana ha sostenido que el artículo 9 de la Convención es aplicable a estos procesos ya que *“las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado”* que implican un grave menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita (Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 106 y 108).

Esto último, a juicio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, supone que las disposiciones legales que establecen sanciones administrativas, como la destitución, deben ser sometidas al más estricto juicio de legalidad. Tales normas no solo aparejan una sanción de extraordinaria gravedad y limitan el ejercicio de derechos, sino que como constituyen una excepción a la estabilidad judicial, pueden comprometer los principios de independencia y autonomía judicial.

Por tanto, las causales de remoción pueden estar fijadas en términos más o menos generales y abstractos. Sin embargo, dichas causales, cuando se transforman en un régimen sancionatorio, deben ser estatuidas en la legislación a través de fórmulas claras y precisas que acoten claramente las conductas prohibidas (Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55). Ello implica —para utilizar la expresión de la Corte Interamericana en un caso al cual debía aplicarse también el principio de estricta legalidad— establecer *“una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles”*<sup>98</sup>. Esto resulta indispensable para que los jueces puedan orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto<sup>99</sup>.

Entonces, según la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos: *[[]los regímenes sancionatorios vagos y amplios otorgan a los funcionarios encargados de llevar adelante los procesos de enjuiciamiento de magistrados y jueces una inaceptable discrecionalidad que resulta incompatible con los estándares de la Convención Americana”*<sup>100</sup>.

En este sentido, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados ha sostenido que: *“la ley debe establecer una guía detallada de las infracciones de los jueces que puedan dar*

---

<sup>98</sup> Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55 y Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 105-107.

<sup>99</sup> Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 106 y 108.

<sup>100</sup> CIDH, *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*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013. Ver: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

*lugar a medidas disciplinarias, incluyendo la gravedad de la infracción que determina el tipo de medida disciplinaria a ser aplicada en el caso concreto*<sup>101</sup>.

El Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, en la misma línea referida *supra*, ha sostenido que la imposición de medidas disciplinarias, al tenor de conceptos generales, da lugar a interpretaciones demasiado amplias o abusivas, que socavan, por lo tanto, la independencia de la judicatura.

Así se desprende del texto siguiente:

17. La invocación de fundamentos vagos y ambiguos para la imposición de medidas disciplinarias, como las “conductas que ofendan la dignidad de la judicatura”, “comportamientos incompatibles con la ética” o “que hayan producido escándalo social”, da lugar a interpretaciones demasiado amplias o abusivas, que socaven, por lo tanto, la independencia de la judicatura (A/HRC/44/47/Add.1, párr. 58, y A/HRC/23/43/Add.1, párr. 76). Las formulaciones demasiado abiertas también pueden generar incertidumbre e impredecibilidad en lo que respecta a la conducta que exige la adopción de medidas disciplinarias, en violación del principio de legalidad.  
[...]

21. Las normas internacionales y regionales establecen que no puede imponerse ninguna medida disciplinaria contra un magistrado, en razón del contenido de sus decisiones, las diferencias de interpretación jurídica que pueda haber o la comisión de errores judiciales<sup>102</sup>. El Relator Especial ha hecho hincapié en este principio en varios informes temáticos e informes de misiones a países (véanse, por ejemplo, A/HRC/26/32, párr. 87, A/HRC/11/41, párr. 58, A/HRC/44/47/Add.1, párr. 110, y A/HRC/26/32/Add.1, párr. 103). En general, los errores legales y procesales deben corregirse mediante la interposición de recursos de apelación. La comisión de errores judiciales puede constituir el fundamento de la adopción de una medida disciplinaria solo cuando medie mala fe y se proceda con la intención de beneficiar o perjudicar a una parte o como consecuencia de negligencia manifiesta.

Dentro del documento “*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*”<sup>103</sup>, la Comisión Interamericana también dijo haber observado en la región, la existencia de causales disciplinarias amplias o ambiguas que se prestan a ser interpretadas de manera discrecional por las

---

<sup>101</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial para la independencia de magistrados y abogados*, 24 de marzo de 2009, A/HRC/11/41, párr. 57. Visible en [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf).

<sup>102</sup> Estatuto Universal del Juez, art. 7-1; Principios y Directrices sobre el Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África, principio 4 n) 2); Consejo de Europa, *Recommendation of the Committee of Ministers on judges: independence, efficiency and responsibilities*, párr. 66; Carta Magna de los Jueces, párr. 21; recomendaciones de Kiev, párr. 25.

<sup>103</sup> CIDH. *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*. OEA/Ser.LV/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párrafos 184-187, visible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

autoridades a cargo de los procesos, tales como *“atentar contra la dignidad del Poder judicial”*; *“proferir expresiones irrespetuosas”*; *“ejecutar actos graves de inmoralidad durante las horas de servicio”* u *“observar mal comportamiento o mala conducta”* o *“cualquier otra acción que represente conducta personal o profesional inapropiada”*. Igualmente, respecto de fiscales, defensoras y defensores públicos, en algunas de las legislaciones se señalan como faltas graves, realizar *“actos de notoria inmoralidad”* o *“actos indecorosos”* u *“ofender a sus superiores jerárquicos”*; *“atentar, amenazar o lesionar la ética pública y la moral administrativa”*, *“fomentar o inducir la anarquía”*, o tener *“conducta desordenada e incorrecta que lesione el prestigio de la institución”*. Este tipo de causales generan incertidumbre y falta de previsibilidad sobre la consulta sancionada y son contrarias al principio de legalidad.

Lo anterior pone de relieve que las conductas descritas en la ILOPJF relativas a: *“no preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial”*; *“realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial”*; *“inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos”*; *“impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan”*; y *“no poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial”*, no se ajustan al estándar internacional, pues precisamente por su vaguedad, se prestan a interpretaciones demasiado amplias o abusivas, susceptibles de vulnerar la independencia de las y los jueces federales, y los derechos fundamentales de otros miembros del Poder Judicial de la Federación.

Pero, además de que las conductas apuntadas no se ajustan a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, tampoco satisfacen la exigencia de que las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes deban expresarse de manera clara y precisa en una legislación, como lo interpretó el Pleno de la Suprema de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006, consultable en la página 1667 del Tomo XXIV, Agosto de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro: ***“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”***, con número de registro digital: 174326.

Por cuanto se refiere la conducta identificada como: *“tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones”*, ésta es incompatible con el derecho internacional de derechos humanos.

Se explica.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que uno de los aspectos esenciales a considerar en las resoluciones que establezcan sanciones a las y los operadores de justicia es que *“las investigaciones y sanciones disciplinarias que se impongan”* *“en ningún caso pueden estar*

*motivadas en el juicio jurídico que se hubiera desarrollado en alguna de sus resoluciones*<sup>104</sup>. Esto es, la regla es que la actividad jurisdiccional por sí misma no puede ser objeto de responsabilidad administrativa. Por ello es que se considera que la conducta en comento no se ajusta al estándar propuesto con antelación.

Sin embargo, en caso de que el Poder Legislativo estimara necesario tipificar la conducta identificada como: *“tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones”*, dentro de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe tenerse presente que la propia Comisión Interamericana ha sostenido que en casos como el apuntado, debe quedar bien establecido en la ley que la autoridad disciplinaria debe desplegar una motivación reforzada en torno a la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción<sup>105</sup>. Este tipo de revisión exige una motivación autónoma para determinar que en realidad existe una falta disciplinaria derivada del error judicial inexcusable que comprometa la idoneidad del operador de justicia para ejercer su función.

Por lo anterior, se considera que, si se estima que la idea de que la conducta identificada como: *“tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones”*, debe tipificarse dentro de la nueva Ley Orgánica, en todo caso, podría tipificarse como error judicial inexcusable, pues los términos *“ineptitud”* y *“descuido”* son ambiguos y su aplicación puede prestarse interpretaciones inadecuadas. En cambio, el término propuesto trae como consecuencia el pronunciamiento de una resolución injusta que tiene como resultado la prestación de un servicio público deficiente, una falta de conocimiento y pericia, lo que se traduce en una falta de competencia profesional evidente. Con lo anterior, quedaría asentado, de manera justificable, el inicio de un procedimiento administrativo o disciplinario inevitable, de esta manera, solamente se consideraría que deben sancionarse los casos de faltas de conducta profesional manifiestas e inexcusables que puedan desacreditar al Poder Judicial de la Federación.

Como una nota más para fortalecer los argumentos vertidos en este apartado, debe tenerse presente que en los párrafos 22 y 32 del Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, transcritos en otra parte de este mismo estudio, se refiere lo siguiente:

22. Los países no siguen criterios uniformes en cuanto a la definición de las causales que pueden dar lugar a la responsabilidad disciplinaria de los magistrados. La mayoría de los países que respondieron al cuestionario optaron por elaborar una lista inclusiva de infracciones, a menudo agrupadas según su

---

<sup>104</sup> CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr.376. En el mismo sentido, *Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África*, adoptados como parte del informe de actividades de la Comisión Africana en la 2ª Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana celebrada en Maputo del 4-12 de julio de 2003, Principio A, numeral 4, literal n (2).

<sup>105</sup> Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 86.

gravedad. Otros países eligieron definir esas causales en términos generales<sup>106</sup>, o vincular las faltas disciplinarias a la violación de normas de conducta profesional establecidas en el código de ética<sup>107</sup>. El Relator Especial considera que constituye una buena práctica el acompañar una definición abarcadora con una lista ejemplificativa de los tipos de conducta que pueden acarrear responsabilidad disciplinaria.

[...]

32. En algunas jurisdicciones, el poder legislativo ejerce un papel central en los procedimientos de destitución de jueces<sup>108</sup>. Los mecanismos internacionales, como el Relator Especial, consideran que el control disciplinario que ejercen los órganos legislativos en los procedimientos de destitución constituye una amenaza a la independencia e imparcialidad de los magistrados, especialmente habida cuenta del lenguaje amplio y vago que se utiliza para definir muchas de las causales que pueden dar lugar a esos procedimientos de destitución<sup>109</sup>.

### PROPUESTA DE REDACCIÓN

Por todo lo anterior se propone eliminar del artículo 110, por no ajustarse al marco del derecho internacional de derechos humanos, las siguientes conductas:

1. *“No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial”* [fracción VIII del artículo 110 de la iniciativa];

2. *“Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial”* [fracción I];

3. *“Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos”* [fracción II];

4. *“Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones”* [fracción III];

5. *“Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan”* [fracción IV]; y

6. *“No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial”* [fracción VII].

Por cuanto se refiere la conducta identificada como: *“tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones”*, se propone cambiarla por error judicial inexcusable, pues los términos *“ineptitud”* y *“descuido”* son

<sup>106</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia.

<sup>107</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Chipre.

<sup>108</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Argentina, Canadá, Colombia, Japón, Maldivas y Serbia

<sup>109</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, párrs. 202 a 205.



ambiguos y su aplicación puede prestarse interpretaciones inadecuadas. En cambio, el término propuesto trae como consecuencia el pronunciamiento de una resolución injusta que tiene como resultado la prestación de un servicio público deficiente, una falta de conocimiento y pericia lo que se traduce en una falta de competencia profesional evidente. Con lo anterior, quedaría asentado de manera justificable el inicio de un procedimiento administrativo o disciplinario inevitable, de esta manera solamente se consideraría **que deben** sancionarse los casos de faltas de conducta profesional manifiestas e inexcusables que puedan desacreditar al Poder Judicial de la Federación.

### 3.7 UNIDAD DE INVESTIGACIÓN

En el diverso numeral 99, de la ILOPJJF, se prevé que:

La Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas fungirá como autoridad investigadora en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y tendrá la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de faltas administrativas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas.

Ahora bien, en lo referente a tal función de investigación, y específicamente del capítulo respectivo de la ILOPJJF (artículos 99 y 100), no se desprenden de forma expresa dos puntos esenciales que atentan contra principios básicos que colaboran a concretizar el debido proceso en el ámbito sancionador, y que, desde luego, deben reconocerse de forma precisa desde la etapa de investigación, a saber: el principio de presunción de inocencia y el deber de fundar y motivar los actos de investigación de manera reforzada.

### 3.8 PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DEBER DE FUNDAR Y MOTIVAR ACTOS DE INVESTIGACIÓN CON UN ESTÁNDAR REFORZADO

Ahora bien, en los artículos 99 y 100 de la ILOPJJF, se plasmó lo siguiente:

**Artículo 99.** La Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas fungirá como autoridad investigadora en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y tendrá la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de faltas administrativas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas.

La o el titular de la Unidad será designado por el pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su presidencia, y deberá tener título profesional afín a sus funciones y experiencia mínima de cinco años preferentemente en la materia de responsabilidades administrativas.

**Artículo 100.** La Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas tendrá las siguientes funciones:



- I. Llevar a cabo las investigaciones por faltas administrativas en contra de servidoras y servidores públicos de los órganos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como emitir el informe de probable responsabilidad de la o el servidor público imputado, de conformidad con los acuerdos generales que dicte el Consejo de la Judicatura Federal;
- II. Ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que estime conducentes para llegar a la verdad material de los hechos, así como desahogarlos en su momento procesal oportuno;
- III. Requerir informes y documentación a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que provean la información contable y financiera necesaria para el trámite de una investigación;
- IV. Solicitar la aplicación y ejecución de las medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, una vez que tenga noticia de los mismos;
- V. Inspeccionar, en el ámbito de su competencia, el funcionamiento administrativo de los órganos jurisdiccionales a partir de las quejas interpuestas en contra de funcionarios adscritos a ellas o de los indicios señalados por la Visitaduría Judicial en el ejercicio de sus funciones;
- VI. Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, a que se refiere el artículo 97 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- VII. Solicitar a la autoridad substanciadora o resolutora, en los procedimientos de responsabilidad administrativa, las medidas cautelares a que se refiere el artículo 124 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

En el texto preinserto se propuso la regulación de la función investigadora de faltas administrativas susceptibles de reproche. Sin embargo, considerando la posibilidad de que enunciados normativos redactados en idénticos términos se incluyan dentro de la nueva iniciativa de ILOPJF, es necesario destacar que no se establecieron en forma expresa dos elementos esenciales que atentan contra principios básicos que concretizan el debido proceso en el contexto del procedimiento administrativo de corte sancionatorio propuesto y que, desde luego, deben reconocerse de forma precisa **desde la etapa de investigación**, a saber: la presunción de inocencia, así como el deber de motivar el despliegue de actos de investigación con un estándar reforzado.

### **3.8.1 PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**

Parte nodal del debido proceso es el principio de presunción de inocencia, el cual garantiza que durante la tramitación de un procedimiento se pruebe la

culpa y no la inocencia de una persona acusada de cometer una conducta que amerita reproche legal.

Según se verá a continuación, la presunción de inocencia, como principio y como derecho fundamental, en su vertiente de regla de trato procesal y extraprocesal, debe preverse expresamente en el contexto del procedimiento administrativo sancionador que se proponga en la nueva ILOPJJ, así como en la etapa de investigación previa —que antecede al inicio del procedimiento sancionatorio—, en donde la autoridad administrativa realiza los actos y diligencias preparatorias conducentes a la instauración de dicho procedimiento en contra de una persona por su probable comisión de conductas que ameritan reproche administrativo; habida cuenta de que el respeto y tutela de la referida presunción de inocencia es un elemento esencial para garantizar el debido proceso y un derecho fundamental cuya salvaguarda implica que la persona investigada (juez, jueza, magistrada, magistrado o, en general, cualquier persona que ocupe alguno de los cargos que conforman la carrera judicial) reciba un trato acorde con su condición de no sancionada durante la investigación y, por supuesto, en el trámite del procedimiento.

Pues bien, precisado lo anterior, se tiene que el Comité de Derechos Humanos, en la observación general 32, párrafo segundo, del artículo 14, considera la presunción de inocencia bajo tres dimensiones:

1. Derecho humano de las personas a la presunción de inocencia, siempre y cuando no se demuestre lo contrario.
2. Tal derecho impone la carga de la prueba al acusador; y
3. Garantiza que no se presuma la culpabilidad a menos que se haya demostrado la acusación, fuera de toda duda razonable, es decir, que el acusado tenga el beneficio de la duda.

El respeto y tutela de la presunción de inocencia, en consecuencia, es un elemento esencial para una debida defensa, inherente a toda persona sujeta a proceso, desde su tramitación hasta el momento en que una sentencia condenatoria establezca su culpabilidad o una absolutoria decrete su libertad.

Por su parte, el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “[t]oda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. Por ello, la Corte Interamericana ha señalado que el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales<sup>110</sup>. La presunción de inocencia implica que el imputado goza de un estado jurídico de inocencia o no

---

<sup>110</sup> COIDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35., párr. 77, y *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311., párr. 233.

culpabilidad mientras se resuelve acerca de su responsabilidad, de modo tal que debe recibir del Estado un trato acorde con su condición de persona no condenada<sup>111</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el citado principio es aplicable a los procedimientos administrativos de corte sancionatorio. Al respecto, en el *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, ese tribunal abordó la presunción de inocencia como principio aplicable en el contexto de un procedimiento administrativo de corte sancionatorio y lo relacionó con el deber de garantías judiciales y el derecho de defensa. Asimismo, retomó el contenido de esta presunción del derecho penal y afirmó que este principio *“implica que los juzgadores no inicien [en] el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa acusado”*.

A su vez, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre este tema en *Albert and Le Compte v. Belgium*, relacionado con la inhabilitación administrativa de médicos Belgas (TEDH, 1983, 7299/75), en donde señaló que *“toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada”* (Convenio Europeo de Derechos Humanos, 1950, art. 6.2), lo cual está contenido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. También precisó que el principio de presunción de inocencia es aplicable *mutatis mutandis* a los procesos disciplinarios, cambiando lo que debe ser cambiado, de la misma manera que en aquellos casos en que una persona es acusada por una infracción penal.

Siguiendo una línea argumentativa similar a la contenida en el párrafo precedente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a), visible en la página 41 del Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, de título y subtítulo: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES”**, con número de registro digital: 2006590, estableció que el derecho de presunción de inocencia debe ser tomado en cuenta también por las autoridades materialmente administrativas, cuyos actos se materialicen en forma de procedimientos administrativos, cuando su objeto sea el de imponer una sanción, pero con matices o modulaciones.

Con base en las consideraciones expuestas con anterioridad, es evidente que la presunción de inocencia, como principio y como derecho fundamental, es aplicable no solamente al procedimiento administrativo sancionador, sino también a la etapa de investigación previa, en donde la autoridad administrativa realiza los actos y diligencias preparatorias conducentes a la instauración de dicho procedimiento en contra de una persona que funge como servidor público, por la probable comisión de conductas que ameritan reproche administrativo.

---

<sup>111</sup> COIDH. *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275., párr. 157, y *Caso Ruano Torres Vs. El Salvador*, párr. 126.

Para justificar esto último es necesario traer a colación que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 89/2007<sup>112</sup>, en sesión de veintiuno de marzo de dos mil siete, delineó el contenido de la presunción de inocencia como derecho humano, bajo los siguientes términos:

1. En materia procesal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador;
2. Es un derecho humano que la Constitución reconoce y garantiza en general;
3. Tiene un alcance que trasciende la órbita del debido proceso;
4. Garantiza la protección de otros derechos humanos, como son la dignidad humana<sup>113</sup>, la libertad, la honra y el buen nombre;
- 5. Opera en situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de “no autor o no partícipe” de un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestra la culpabilidad; y**
6. Otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia.

Esas reflexiones dieron pie a la tesis 2a. XXXV/2007, visible en la página 1186 del Tomo XXV, Mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**, con número de registro digital: 172433, del que se advierte que del principio se desprenden tres aspectos estructurales:

- (a) Derecho humano informador del debido proceso;
- (b) **Regla de tratamiento del imputado en el proceso; y**
- (c) En su vertiente de valoración de la prueba en el proceso.

El tema de la presunción de inocencia como estándar de prueba, fue ampliado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la

---

<sup>112</sup> Visible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2007/2/2\\_89024\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2007/2/2_89024_0.doc).

<sup>113</sup> Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la dignidad humana no debe ser confundida sólo como un precepto moral o declaración ética, sino como derecho fundamental a favor de las personas que debe ser respetado y protegido por todas las autoridades e incluso particulares. Argumentos que consagró en la tesis de rubro **“DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA”**. Tesis 1a.CCCLIV/2014 (10a).

tesis de jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.), visible en la página 746 del Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, que lleva el título: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA”**, con número de registro digital: 2006091, en donde se estableció que la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio, comporta dos normas: (a) la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y (b) una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.

Mientras tanto, la idea de la presunción de inocencia, como exigencia de regla de trato procesal —lógicamente en el contexto de un proceso—, fue reiterada por la misma Primera Sala en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.), consultable en la página 497 del Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, de título y subtítulo: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL”**, con número de registro digital: 2006092. En ese criterio se estableció que la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Por tanto, los jueces deben impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.

Posteriormente, la Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 2537/2013, en sesión de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, del cual derivó la tesis 1a. CCC/2016 (10a.), consultable en la página 375 del Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, intitulada: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. ELEMENTOS A PONDERAR PARA DETERMINAR SI LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE MEDIOS DE COMUNICACIÓN PERMITE CUESTIONAR LA FIABILIDAD DEL MATERIAL PROBATORIO”**, con número de registro digital: 2013214, introdujo el criterio de la presunción de inocencia como regla de trato extraprocesal. En dicha tesis, además, estableció que la sola exhibición de personas imputadas en los medios de comunicación representa una forma de maltrato que favorece el terreno de ilegalidad y que propicia otras violaciones a derechos humanos. Por tanto, estas acciones deben ser desalentadas con independencia de si ello influye en el dicho de quienes atestiguan contra el inculpaado.

Con base en las consideraciones expuestas con anterioridad, es evidente que la presunción de inocencia, como principio y como derecho fundamental, en su vertiente de regla de trato procesal y extraprocesal, es aplicable al procedimiento administrativo sancionador propuesto en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como a la etapa de investigación previa —que

antecede al inicio del procedimiento sancionatorio—, en donde la autoridad administrativa realiza los actos y diligencias preparatorias conducentes a la instauración de dicho procedimiento en contra de una persona que funge como servidor público, por la probable comisión de conductas que ameritan reproche administrativo y que, precisamente por lo anterior, corren el riesgo de ser expuestos ante los medios de comunicación, *so pretexto* del ejercicio del derecho a la información pública.

La necesidad de regular la presunción de inocencia procesal, pero sobre todo el imperativo de salvaguardarla como regla de trato extraprocesal, se fortalece si se toma en cuenta que en los últimos dos años ha existido una exposición mediática de jueces y magistrados ante la opinión pública, a quienes se les ha atribuido la probable comisión de actos que ameritan reproche administrativo sin haberse desahogado siquiera el procedimiento administrativo correspondiente, lo cual ha propiciado la estigmatización no solamente de las personas expuestas a los medios de comunicación como “responsables”, sino que con ello también se ha demeritado el prestigio de los cargos de juez de distrito y de magistrado de circuito y, concomitantemente, ha permitido el desarrollo de “juicios sumarios” en medios de comunicación, lo que sin duda trastoca el principio de presunción de inocencia en su aludida vertiente extraprocesal de regla de trato, máxime que en muchos de los casos mencionados ni siquiera se habría iniciado un procedimiento administrativo.

Precisamente por lo anterior y tomando en cuenta que, en palabras de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: ***“[I]a sola exhibición de personas imputadas en los medios de comunicación representa una forma de maltrato que favorece el terreno de ilegalidad y que propicia otras violaciones a derechos humanos”*** y que por tal motivo ***“estas acciones deben ser desalentadas con independencia de si ello influye en el dicho de quienes atestiguan contra el inculpado”***; no resta más que concluir que la presunción de inocencia debe permear a la etapa de investigación en el contexto del derecho administrativo sancionador que, en su caso, se proponga en la nueva ILOPJF, por lo que expresamente debe estar consignada dentro de ésta.

Esto último se fortalece si se tiene en cuenta que dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se reconoce a la presunción de inocencia como principio y como derecho fundamental, de conformidad con lo previsto, respectivamente, en los numerales 111 y 135. De manera que el legislador, aplicando el mismo razonamiento que usó para incluir tal presunción en la legislación de responsabilidades precitada, podría incluirla en la nueva ILOPJF.

Lo anterior habida cuenta de que, como se indicó al inicio de esta sección, el respeto y tutela de la referida presunción de inocencia es un elemento esencial para garantizar el debido proceso y un derecho fundamental cuya salvaguarda implica que la persona investigada (juez, jueza, magistrada, magistrado o, en general, cualquier persona que ocupe alguno de los cargos que conforman la

carrera judicial) reciba un trato acorde con su condición de no sancionada durante la investigación y, por supuesto, en el trámite del procedimiento.

### 3.8.2 DEBER DE MOTIVAR LOS ACTOS DE INVESTIGACIÓN CON UN ESTÁNDAR REFORZADO

Por las razones que enseguida se verterán, dentro de la ILOPJM tiene que concebirse una disposición en la cual se establezca que: *“Durante la etapa de investigación debe observarse el principio de presunción de inocencia en favor de las personas investigadas, por lo que recibirán un trato acorde con su condición de no sancionadas durante la investigación, lo cual se extenderá hasta el trámite del procedimiento. Asimismo, toda determinación o requerimiento formulado a éstas, tiene que fundarse y motivarse de manera reforzada”*.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la motivación de las resoluciones *“es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”*<sup>114</sup> y que *“el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia”*<sup>115</sup>.

Ahora bien, en lo que interesa, la propia Corte Interamericana ha explicado que la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos *“deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad”*<sup>116</sup>. En la intelección de que es la motivación lo que permite que las decisiones de las autoridades administrativas o judiciales no sean arbitrarias<sup>117</sup>.

La Corte supranacional explica que la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos *“deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad”*<sup>118</sup>.

Importa destacar que la misma Corte Interamericana ha señalado, en reiteradas oportunidades, que las juezas y jueces deben gozar de inamovilidad en sus cargos, la cual se traduce en un derecho a la permanencia en sus cargos y en **“garantías reforzadas”** de estabilidad a fin de garantizar, por un lado, la independencia necesaria del Poder Judicial y, por otro, el acceso a la justicia de los casos que son de su conocimiento<sup>119</sup>.

---

<sup>114</sup> Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107.

<sup>115</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, párr. 118.

<sup>116</sup> *Idem*.

<sup>117</sup> Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez Vs. Ecuador*, párr. 107; Corte IDH. *Caso Escher y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200. Párr. 208.

<sup>118</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, op. cit., párr. 118.

<sup>119</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67.

Por cuanto hace al Derecho nacional, la exigencia de motivación obliga a las autoridades a justificar las razones por las que emiten los actos que irrumpen en la esfera jurídica de los gobernados. Sin embargo, en ocasiones, dependiendo de los derechos en juego y su naturaleza, ni los actos ni las normas de derecho pueden emitirse con las mismas formalidades que otros actos de autoridad, sino que la fundamentación y motivación tiene que plasmarse de manera reforzada.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 32/2007<sup>120</sup>, en sesión de veinte de enero de dos mil nueve, explicó que la motivación, así como la motivación legislativa, puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria.

La reforzada, que es la que interesa en el caso, es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma, razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.

Esos razonamientos se contienen en la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 1255, de rubro: **“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS”**.

Ahora, tomando como base las directrices instituidas en la jurisprudencia en comento, tratándose de los actos de investigación, la motivación (inclusive la fundamentación) debe ser reforzada y tiene que reflejarse de dos maneras:

(i) La primera de ellas obliga al Poder Legislativo a que, tomando en cuenta que está confeccionando una reforma que impacta la actividad jurisdiccional y administrativa del Poder Judicial de la Federación y, por ende, que trasciende a las reglas relativas a la inamovilidad e independencia de los miembros de la judicatura, así como a los derechos fundamentales de las personas adscritas a dicho Poder, diversas a los miembros de la judicatura; tenga que realizar un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de la Ley Orgánica y los fines que pretende alcanzar, en observancia de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y de los principios supranacionales sobre la autonomía e independencia de los jueces.

(ii) La segunda conmina al legislador a plasmar en la nueva Ley Orgánica, reglas adicionales a las simples formalidades de fundamentación y motivación que permean del orden constitucional.

---

<sup>120</sup> Publicada el 1 de junio de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, tercera sección.



Eso quiere decir que tratándose de actos de investigación contra miembros de la judicatura, debe quedar bien claro, dentro de tal legislación, que las autoridades del Consejo de la Judicatura Federal no pueden emitir sus actuaciones con cualquier fundamentación y motivación, sino que, dado el carácter de los derechos en juego —como lo son las garantías de inamovilidad y de independencia judicial— y la investidura de sus destinatarios, esos actos requieren ser expedidos con una **“fundamentación y motivación reforzada”**, entendiéndose por ésta, según lo establecido en la antedicha jurisprudencia P./J. 120/2009, aquella que, a diferencia de la ordinaria, no se satisface con tan solo citar en forma mínima o suficiente cuáles son los motivos y fundamentos de la resolución, sino, más bien, concebir que se trata de un imperativo que se actualiza cuando se emiten actos que pueden afectar derechos fundamentales sujetos a protección especial, o incidir en garantías relevantes desde el punto de vista constitucional —tales como la inamovilidad y la independencia de las y los jueces, así como las y los magistrados— y precisamente por la naturaleza de los valores implicados, será indispensable que el ente emisor del acto razone, pormenorizadamente, los motivos y fundamentos de la decisión.

Esa es la razón por la cual dentro de la ILOPJM debe regularse que, tratándose de actos de investigación, la Unidad General de Investigación está conminada a fundar y motivar de manera reforzada las cuestiones atinentes a la investigación y, en general, a todo requerimiento hecho al servidor público sujeto a investigación, ya que de no precisarse y acatarse esta obligación, este último no estará en posibilidad de ejercer su adecuada defensa, aunado a que puede incurrirse en arbitrariedades y violaciones a derechos fundamentales.

### **PROPUESTA DE REDACCIÓN**

Por todo lo anterior se propone la siguiente redacción del artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Artículo 99. La Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas fungirá como autoridad investigadora en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y tendrá la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de faltas administrativas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas.

Durante la etapa de investigación debe observarse el principio de presunción de inocencia en favor de las personas investigadas, por lo que recibirán un trato acorde con su condición de no sancionadas durante la investigación, lo cual se extenderá hasta el trámite del procedimiento. Asimismo, toda determinación o requerimiento formulado a éstas, tiene que fundarse y motivarse de manera reforzada.

### **3.9 COMPETENCIA DE ÓRGANOS PREVISTA PARA CONTEMPLARSE EN ACUERDOS GENERALES**

Dentro del artículo 113 de la iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se prevé lo que sigue:

**Artículo 113.** Serán competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, como autoridades resolutoras en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como para aplicar las sanciones administrativas que correspondan:

I. La Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno, tratándose de faltas de las y los ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos;

II. El presidente o la presidenta de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos no comprendidos en la fracción anterior;

III. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tratándose de faltas de las magistradas y magistrados adscritos a ella;

IV. El pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de faltas graves de las y los magistrados de circuito y jueces de distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público;

V. La Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de las y los servidores públicos del mismo, con excepción de lo previsto en la fracción III de este artículo;

VI. El órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal, en los casos no comprendidos en la fracción IV.

Cuando de un mismo acto se derive responsabilidad por una falta grave de un magistrado, magistrada, juez o jueza, y otro u otros servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se estará a lo previsto en la fracción IV de este artículo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrán señalar, mediante acuerdos generales, los casos en que las Contralorías del Poder Judicial de la Federación sean competentes para resolver de las faltas administrativas no graves conforme a sus respectivas competencias.

Los servidores públicos responsables de la resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de justicia cuando incurran en los supuestos previstos en el artículo 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En dicho precepto se establece la competencia de diversas autoridades para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder

Judicial de la Federación, como autoridades resolutoras, así como para aplicar las sanciones administrativas que correspondan.

Así, se estatuyó que:

- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería competente para sancionar las faltas cometidas por las personas que se desempeñen como ministros y, en general, las faltas graves cometidas por sus servidores públicos.
- La persona que funja como presidente de la Corte, lo será tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos no comprendidos en el párrafo anterior.
- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tendría competencia para sancionar las faltas de sus magistradas y magistrados; mientras que respecto de las personas servidoras públicas de dicho órgano, tal competencia sería ejercida por la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- En lo referente a las faltas graves de las y los magistrados de circuito y las y los jueces de distrito, se previó que cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, la competencia sancionatoria la ejercerá el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Mientras tanto, dentro de la fracción IV del referido precepto 113, se instituyó que fuera de los casos no comprendidos en el párrafo anterior, la competencia recaería en el *“órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal”*, esto es, dentro de la iniciativa no se previó expresamente cuál es el órgano competente para tal efecto, sino que la designación la realizaría dicho Consejo.

Dentro del precepto en comento también se previó que: *“[l]a Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrán señalar, **mediante acuerdos generales**”*, precisará los casos en que las Contralorías del Poder Judicial de la Federación serán competentes para resolver de las faltas administrativas no graves.

Los dos últimos párrafos plasmados, así concebidos, son potencialmente violatorios de los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica, según se precisará a continuación; aunado a que, como se verá, el numeral 113 no se ciñe al parámetro internacional en cuanto a los órganos a los que corresponde resolver sobre la responsabilidad administrativa de los juzgadores.

### 3.9.1 LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE RESOLVER SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEBE ESTAR PREVISTA Y DELINEADA EN LEY

En cuanto al tema de la competencia de la autoridad encargada de resolver sobre la responsabilidad administrativa de los sujetos a un procedimiento disciplinario, dentro del derecho internacional de los derechos humanos se ha establecido que dicha competencia debe estar prevista en una legislación.

En el Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados<sup>121</sup>, emitido en 2020, se indica lo siguiente:

23. [...] El principio del “juez natural” exige que el órgano disciplinario se encuentre establecido por ley. El nombramiento de un órgano disciplinario ad hoc, cuya integración se decida caso por caso, no puede considerarse compatible con la independencia del poder judicial.

Por su parte, en el sistema interamericano se ha establecido que la garantía de competencia implica el derecho a ser juzgado por las autoridades respectivas con arreglo a procedimientos previamente establecidos, de tal manera que el Estado no cree autoridades que apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente [Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 50].

La Corte Interamericana también ha sostenido que este requisito de competencia se satisface, por ejemplo, cuando la competencia disciplinaria de la autoridad facultada para tal efecto, se origina en una norma que emana de una ley, o bien, de una Asamblea Constituyente de manera previa al hecho generador de la sanción disciplinaria<sup>122</sup>.

Consistente con lo anterior, en el Derecho mexicano se ha enarbolado la premisa de que la competencia de las autoridades administrativas debe estar prevista en una ley creada por el Poder Legislativo.

Al respecto, el Doctor Gabino Fraga, en su obra *Derecho Administrativo*, página 267, indicó que: “[c]omo en la actuación de los órganos administrativos se pueden realizar multitud de actos que afecten intereses particulares, se hace necesario que esos intereses se encuentren garantizados contra la arbitrariedad. **La única forma de garantía es la existencia de una ley que autorice la**

---

<sup>121</sup> Ello se desprende de lo señalado en: Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, del 23 de marzo de 2020, HRC/44/47, consultable en <https://undocs.org/es/A/HRC/44/47>, párr. 24.

<sup>122</sup> Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 53.

***actuación del poder público, el régimen de Derecho de los estados contemporáneos y el principio de la legalidad a que arriba nos hemos referido exigen que todos los actos del Estado sean realizados dentro de normas legales”.***

[Resaltado agregado].

Dentro del Diccionario Histórico Judicial de México, tomo I, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se define a la competencia como: *“el límite de actuación que tiene una autoridad para conocer, determinar o llevar a cabo ciertas facultades que le han sido otorgadas por la Constitución Federal, los tratados internacionales u otros ordenamientos normativos, ya sea federales, locales o municipales”.*

En la misma obra se aclara que la competencia se refiere a las atribuciones de una autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones, de manera que la actividad de gobierno, en sus tres niveles: ***“se encuentra supeditada a la permisión de una norma legal”.***

[Énfasis añadido].

Ahora, el artículo 16 constitucional establece que nadie podrá ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. Esto último implica que la autoridad, para ser competente, debe haber sido creada legalmente por la entidad que constitucionalmente tenga facultades para hacerlo, y es claro que no cualquier órgano puede crear órganos de autoridad, ni dotarlos de competencia específica.

Conforme a los artículos 49, 50, 72, 73, 80, 94 y 100 de la Constitución Federal, se debe entender que las autoridades han sido creadas, en forma primaria, por la Constitución Federal, que es la norma que también les ha otorgado las facultades de que cada una de las autoridades de los distintos ámbitos de poder disponen, facultades que esas autoridades o poderes creados no pueden ampliarse a sí mismos, ni delegarse entre ellos.

En lo que interesa, entre las facultades otorgadas al Consejo de la Judicatura Federal, al amparo del artículo 100 de la Constitución, están las de expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Incluso se prevé que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. Sin embargo, no se contempla dentro de dicho precepto constitucional, ni en otra parte de la norma fundamental, que el Consejo pueda extender mediante acuerdos generales competencia a las Contralorías del Poder Judicial de la Federación para resolver “algunos casos” relacionados con faltas administrativas no graves, lo que se explica en función de que dicha potestad le corresponde al Congreso de la Unión,

el cual es el único con facultades legislativas para dotar de facultades a órganos secundarios.

En todo caso, la competencia para que las Contralorías del Poder Judicial de la Federación resuelvan sobre faltas administrativas no graves, debe estar prevista en la ley y al menos estar delineada en ésta de manera general, de tal manera que no se deje al arbitrio del Consejo la determinación sobre los casos en que tales Contralorías ejercerán sus funciones, pues ello puede prestarse a que se discriminen los asuntos que deban ser sometidos al conocimiento de tales Contralorías de manera selectiva, situación que desde luego genera incertidumbre por su amplia discrecionalidad. De ahí la necesidad de que, se insiste, sea la legislación la que prevea los aspectos indicados con antelación, no un acuerdo general.

Ahora, en lo relativo a que fuera de las faltas graves de las y los juzgadores federales, la competencia para conocer podrá recaer en el “*órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal*”; también, por las razones apuntadas *supra*, una previsión como esa resulta violatoria de los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica.

En efecto, dentro de la ILOPJJF no hay claridad —ello, en detrimento de los derechos fundamentales indicados en el párrafo precedente— sobre los órganos encargados de resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas graves, diversos a los incoados a los titulares de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, dado que la designación discrecionalmente le correspondería al Consejo, lo que genera incertidumbre por su amplia discrecionalidad.

Lo hasta aquí expuesto evidencia que la competencia en los casos apuntados no solamente tiene que estar citada en la legislación, sino que también debe ser delineada por ésta, al menos de manera general, en la intelección de que esa permisión o competencia tiene que ser total y no solamente reservada para ciertos casos, pues ello puede dar pauta a arbitrariedades.

### **3.9.2 PARÁMETRO INTERNACIONAL RELACIONADO CON LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE RESOLVER SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE JUZGADORES**

Es deseable que dentro de la ILOPJJF se prevea que el encargado de resolver los procedimientos disciplinarios incoados en contra de jueces federales, sea un órgano similar independiente, de acuerdo con el estándar internacional en materia de responsabilidades administrativas de las y los jueces, no precisamente el propio Consejo de la Judicatura Federal.

Al respecto, en el caso *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió que la integración del Consejo Superior de Justicia, compuesto por una mayoría de personal no judicial designado directamente por

órganos ejecutivos y legislativos, y en que el Ministro de Justicia y el Procurador General actuaban como miembros *ex officio*, informó de una serie de problemas estructurales que comprometían las exigencias de independencia e imparcialidad, en violación de lo dispuesto en el artículo 6, párrafo 1, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

En una resolución preliminar relativa a la independencia de la Cámara Disciplinaria de la Corte Suprema de Polonia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostuvo que los tribunales nacionales que aplicaban la Ley de la Unión Europea tenían la obligación de hacer caso omiso de disposiciones de derecho nacional por las que se otorgara competencia a un órgano judicial que no pudiera considerarse independiente e imparcial según el derecho de la Unión Europea<sup>123</sup>.

Cabe hacer referencia en este apartado, a la recomendación del Consejo de Europa acerca de los requisitos de los procedimientos de destitución, específicamente en cuanto a la creación de un órgano especial sometido al control judicial de todas las garantías procesales:

En casos en que se necesario tomar las medidas [disciplinarias], **los Estados deben considerar el establecimiento, por medio de la ley, de un órgano especial competente cuya tarea sea la de aplicar sanciones y medidas disciplinarias, cuando no sean tratadas por el tribunal**, y cuyas decisiones estén controladas por un órgano judicial superior, o que se en sí mismo un órgano judicial superior. La ley debe establecer procedimientos adecuados para asegurar a los jueces en cuestión tengan al menos los requisitos del debido proceso contenidos en el Convenio [Europeo para la Protección de los derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales], por ejemplo que el caso sea oído dentro de un plazo razonable y el derecho a responder cualquier acusación<sup>124</sup>.

Al respecto, concretamente respecto de la garantía de independencia, la Corte Interamericana ha señalado que un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas son consustanciales a la independencia de la autoridad encargada de aplicar la sanción.

Dichas garantías deben traducirse en un régimen disciplinario en que la autoridad a cargo de conocer la situación y determinar la sanción, no se vea sometida *“a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función”* [Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto de 2008, párr. 55) e inspire confianza al operador de justicia sometido a proceso.

---

<sup>123</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *A.K. and others* (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court), sentencia de 19 de noviembre de 2019, párr. 166.

<sup>124</sup> Recomendación No. R (94) 12, Principio VI.3

Sobre el particular, la Comisión Interamericana, en el informe *“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”*, ha establecido que se favorece en los procedimientos disciplinarios de jueces y juezas: *“en los modelos en los cuales la independencia institucional del órgano encargado de la aplicación del régimen disciplinario está garantizada normativamente, de tal manera que no tenga adscripción ni dependencia jerárquica, funcional o presupuestaria de ninguna otra autoridad”*<sup>125</sup>.

Conforme a los postulados expuestos en este apartado, se arriba a la conclusión de que el estándar internacional en materia de responsabilidades administrativas imputadas a las y los jueces, es que los órganos encargados de resolver los procedimientos disciplinarios incoados en su contra sean resueltos por un órgano similar independiente o incluso por un órgano judicial.

Lo anterior sirve de sustento para afirmar que la competencia para sancionar a las personas que fungen como jueces y magistrados, debe recaer en un órgano de las características indicadas en el párrafo anterior, pero no precisamente en el Consejo de la Judicatura Federal, pues de conformidad con el diseño normativo actualmente imperante en nuestro país, dicho órgano es el encargado de aplicar las sanciones administrativa que resulten aplicables a las personas que pertenecen al Poder Judicial de la Federación, de conformidad no solamente con lo estatuido en la legislación, sino también con lo previsto en acuerdos generales, de ahí que no pueda considerarse que el Consejo sea el órgano más adecuado para imponer sanciones, ya que cuenta con amplia discrecionalidad para diseñar parte del marco jurídico al tenor del cual se analizará la conducta de las personas sujetas a procedimiento disciplinario.

### **PROPUESTA DE REDACCIÓN**

Por las razones expuestas en este apartado se propone la siguiente redacción del artículo 113 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Artículo 113. Serán competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, como autoridades resolutoras en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como para aplicar las sanciones administrativas que correspondan:

I. La Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno, tratándose de faltas de las y los ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos;

II. El presidente o la presidenta de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos no comprendidos en la fracción anterior;

<sup>125</sup> OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, pág. 86. Ver: [Garantías para la independencia de las y los Operadores de Justicia \(oas.org\)](http://oas.org).



III. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tratándose de faltas de las magistradas y magistrados adscritos a ella;

IV. El pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de faltas graves de las y los magistrados de circuito y jueces de distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público;

V. La Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de las y los servidores públicos del mismo, con excepción de lo previsto en la fracción III de este artículo;

**VI. En los casos no comprendidos en la fracción IV, el órgano colegiado precisado en esta misma legislación,**

Cuando de un mismo acto se derive responsabilidad por una falta grave de un magistrado, magistrada, juez o jueza, y otro u otros servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se estará a lo previsto en la fracción IV de este artículo.

**Las Contralorías del Poder Judicial de la Federación serán competentes para resolver de las faltas administrativas no graves conforme a sus respectivas competencias.**

Los servidores públicos responsables de la resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de justicia cuando incurran en los supuestos previstos en el artículo 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **3.10 PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD**

En la ILOPJJ se introdujeron las figuras de prescripción y caducidad aplicables a los procedimientos de responsabilidad administrativa contra miembros del Poder Judicial de la Federación; concretamente en su numeral 116, se previó lo siguiente:

**Artículo 116.** Las facultades de los órganos competentes para imponer sanciones por causas de responsabilidad no graves prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las faltas, o a partir del momento en que hubieren cesado.

El plazo de prescripción de faltas graves de las y los servidores públicos o de faltas de particulares, será de siete años, contados en los mismos términos señalados en el párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá con la notificación del inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa y, como consecuencia de ello, se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanuda desde el día en que se ordenó su inicio.

En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto responsable, la caducidad de la instancia.

Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se considera causa justificada el hecho de que la o el servidor público se encuentre de vacaciones o gozando de una licencia para efectos del emplazamiento, por lo que no procederá la caducidad de la instancia.

Los plazos a los que se refiere este artículo se computarán en días naturales.

Al respecto, es pertinente efectuar los siguientes comentarios.

### **3.10.1 PRESCRIPCIÓN**

Tocante a la primera de tales figuras —prescripción—, en la iniciativa de ILOPJM se estableció que prescribirán en tres años las faltas no graves, mientras que prescribirán en siete las faltas graves.

Asimismo se previó que la prescripción se interrumpirá con la notificación del inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, en la intelección de que si se dejara de actuar en los procedimientos y, como consecuencia de ello, se produjera la caducidad procedimental, la prescripción se reanuda desde el día en que se ordenó su inicio.

Sin embargo, no se contempló que la autoridad, desde el acuerdo de inicio del procedimiento o incluso desde que se emite el acuerdo de investigación, esté en posibilidad jurídica de analizar lo atinente a la gravedad de la conducta o infracción atribuida a la persona afecta a un procedimiento de responsabilidad administrativa, y de la mano de esto último, la prescripción de las facultades sancionatorias.

La introducción de esos temas en la ILOPJM es indispensable, pues si se considera que la figura de la prescripción constituye una condición objetiva necesaria para limitar temporalmente el ejercicio de las facultades de la autoridad administrativa de aplicar correcciones disciplinarias, así como de investigar e imponer sanciones; entonces no tendría sentido sustanciar un procedimiento administrativo disciplinario en todas sus etapas, si en realidad las facultades para imponer las sanciones correspondientes ya prescribieron, con lo cual también se garantiza el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita de la persona servidora pública sujeta a un procedimiento de esta índole, evitando con ello que la autoridad pueda actuar arbitrariamente.

En ese sentido se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 3/2018 (10a.), consultable en la página 691 del Libro 51, Febrero de 2018, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, de título y subtítulo: **“PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO. EL ESTUDIO DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, ASÍ COMO EL RELATIVO A LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD ENCARGADA DE SUSTANCIAR DICHO PROCEDIMIENTO, SON OBLIGATORIOS DESDE EL ACUERDO DE INICIO”**, con registro digital: 2016216.

Igualmente es necesario que se determine dentro de la ILOPJM que el único acto que interrumpe el plazo de la prescripción de las facultades sancionadoras es el inicio del procedimiento administrativo, no las actuaciones siguientes, y que una vez interrumpido aquél, debe computarse la prescripción desde el día en que se ordenó su inicio, lo que acontece con la citación que se le hace para la audiencia.

El supuesto anterior debe contemplarse dentro de la nueva ILOPJM, pues la única actividad procedimental que ofrece certeza en el desenvolvimiento del procedimiento sancionador sin que exista el riesgo de su prolongación indefinida, es la citación para audiencia hecha al servidor público, con que se inicia dicho procedimiento, por lo que a partir de que surte efectos la notificación de la mencionada citación inicia nuevamente el cómputo del plazo de la prescripción interrumpida, sobre todo considerando que si la referencia al inicio del procedimiento sirvió para determinar el momento de interrupción del plazo de prescripción, aquella puede ser utilizada para establecer el momento a partir del cual se vuelve a computar el citado plazo, sin que esto deje en estado de indefensión a la autoridad sancionadora, puesto que antes de iniciar el procedimiento sancionador tuvo tiempo para realizar investigaciones y recabar elementos probatorios.

Esa interpretación fue propuesta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 203/2004, consultable en la página 596 del Tomo XXI, Enero de 2005, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro: **“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. UNA VEZ INTERRUMPIDO EL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD, EL CÓMPUTO SE INICIA NUEVAMENTE A PARTIR DE QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA CITACIÓN PARA LA AUDIENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**, con número de registro digital: 179465.

### **3.10.2 CADUCIDAD**

Cuando se dio a conocer la ILOPJM, se observó que en lo referente a la figura extintiva de caducidad, ésta operaría en el procedimiento de responsabilidad administrativa, pero no en la etapa previa de investigación, lo que era necesario pues de lo contrario se colocaría en estado de incertidumbre a las personas

investigadas y, en su caso, podrían prolongarse indefinidamente los efectos de las medidas cautelares ejecutadas.

Por ello, se hace necesario determinar que la caducidad de las facultades de la autoridad, puede operar desde la etapa de investigación, por las razones que se explican a continuación.

Pues bien, para justificar el anterior aserto debe tenerse presente que la garantía de seguridad jurídica exige que el legislador redacte las normas de forma tal que permitan, por un lado, que el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y, por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentra limitado y acotado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria, en razón de la posición que guardan dentro de las relaciones de subordinación.

Dentro de este contexto de seguridad jurídica, surge la figura de la caducidad procedimental que tiene como propósito dar estabilidad y firmeza a los negocios, disipar incertidumbres del pasado y poner fin a la indecisión de los derechos a través de la extinción del procedimiento que debe sujetarse a plazos o términos y no prolongarse indefinidamente, con la finalidad de evitar el estado de incertidumbre que supone; sobre todo cuando ese procedimiento implica cargas o consecuencias para los particulares, de forma que su resolución les afecta por estar pendiente la definición de su situación jurídica.

Tratándose de disposiciones que regulan un procedimiento instaurado por la autoridad bajo la posibilidad de emitir un acto de molestia o privativo en contra de una persona, la figura en análisis opera de manera específica, en la medida en que no puede ni debe quedar supeditado en su aspecto de temporalidad al capricho de la autoridad, sino que, por el contrario, la norma debe evitar situaciones inciertas que dañen la garantía de seguridad jurídica, por lo que deberá fijar un plazo o término para que la autoridad despliegue, por sí, toda la actividad que sea necesaria para definir la situación determinada del involucrado y, en su defecto, deberá sancionarse con la extinción de dicho procedimiento.

En lo que importa, dentro de la ILOPJJF, además de preverse el plazo de seis meses para que los procedimientos iniciados caduquen, se establecieron los siguientes efectos que produce la caducidad:

a) El primero de los efectos es la terminación del procedimiento y, por ende, el archivo de las actuaciones, lo cual se corrobora con el contenido del párrafo quinto del numeral en comento, el cual establece que: *“en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto responsable, la caducidad de la instancia”*.

b) El segundo de los efectos es que la determinación de la caducidad es irrelevante para la prescripción, pues no se ignora que el párrafo cuarto de dicho precepto dice: *“[s]i se dejare de actuar en los procedimientos de*

*responsabilidad administrativa y, como consecuencia de ello, se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanuda desde el día en que se ordenó su inicio”.*

Es decir, las figuras jurídicas de la caducidad y la prescripción son independientes, de tal manera que la caducidad no determina la prescripción. De ello se sigue que:

- La caducidad no trasciende a la causal de responsabilidad en sí misma considerada, sino que impacta un derecho de tipo procedimental. Su declaración no impide que, en el caso de que no hubiera transcurrido el plazo de la prescripción, la administración vuelva a iniciar, en cualquier tiempo, un nuevo procedimiento sancionatorio, pero no podrá utilizar las actuaciones archivadas por la caducidad; y
- Si se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanuda desde el día en que se ordenó su inicio.

En resumen, la institución de la caducidad prevista en la ILOPJJF tiene como efectos fundamentales, por una parte, que se anule todo lo actuado en el procedimiento respectivo, es decir, su desaparición del mundo jurídico, dejando las cosas como si éste no se hubiere efectuado nunca, pues su función es poner fin a la instancia con la extinción anticipada de dicho procedimiento y con el archivo de las actuaciones; por otra parte, en caso de operar la caducidad, la prescripción se reanuda desde el día en que se ordenó su inicio.

#### **1.10.2.1 CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN Y DISCIPLINARIO**

Del análisis de la ILOPJJF, se observó la existencia de dos etapas, a saber:

**(a) La de investigación.** Se menciona en los numerales 86, fracción X; 99, 100, 112, entre otros.

**(b) La del procedimiento de responsabilidad administrativa.** Referida en los numerales 112 y 116.

En la iniciativa de ILOPJJF se proyectó que si se dejara de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa, la consecuencia es que se producirá la caducidad de la instancia.

Sin embargo y ante la posibilidad de que tales supuestos se proyecten al proponerse la nueva ILOPJJF, se destaca que nada se dijo en relación con la caducidad de la etapa de investigación, lo cual es relevante porque puede suceder que dentro de esa etapa se haya decretado una medida cautelar en contra de la persona investigada y que, una vez ejecutada esa medida, la autoridad deje de actuar por más de seis meses, con lo cual se coloca en indefinición a la persona

investigada. En ese caso, esto es, si la autoridad deja de actuar por dicho lapso, debe operar la caducidad de la etapa de investigación para no dejar al arbitrio de la entidad a cargo de ella, la definición de la situación jurídica de la persona afectada.

De no considerarse lo anterior, injustamente se colocaría a los afectados en estado de incertidumbre, sobre todo porque están interesados en que su situación jurídica no quede al capricho de la autoridad investigadora, lo que trastocaría el derecho humano de seguridad jurídica. De ahí la importancia de que en la ILOPJM se prevea que las facultades de la autoridad pueden caducar desde la etapa de investigación.

#### **1.10.2.2 LA CADUCIDAD ES UNA CUESTIÓN DE ORDEN PÚBLICO Y, POR ENDE, DE ESTUDIO OFICIOSO**

Al analizarse la ILOPJM, se apreció que dentro del párrafo quinto de su artículo 116 se contempló lo siguiente: “[e]n ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; **en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto responsable, la caducidad de la instancia**”.

[Énfasis añadido].

Como se ve, la figura de la caducidad por inactividad procesal, de conformidad con la ILOPJM, se decretará a solicitud de parte, lo que excluye la posibilidad de que se decrete de manera oficiosa por la autoridad, lo que es jurídicamente inadecuado.

En efecto, en virtud de que la figura jurídica de la caducidad de las facultades sancionatorias constituye un aspecto de orden público y, al mismo tiempo, un derecho para la persona investigada o afecta a un procedimiento de responsabilidad administrativa, debe preverse en la ILOPJM, que la propia autoridad pueda decretarla de manera oficiosa, sin imponer a la persona interesada la carga de solicitarla. Lo anterior, máxime que, dada la naturaleza de los procedimientos disciplinarios, su impulso corresponde a la autoridad, la que tiene la carga de demostrar la conducta ilícita que estima actualizada.

#### **PROPUESTA DE REDACCIÓN**

Al tenor de los razonamientos expuestos en este apartado, se propone la siguiente redacción del artículo 166 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

**Artículo 116.** Las facultades de los órganos competentes para imponer sanciones por causas de responsabilidad no graves prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las faltas, o a partir del momento en que hubieren cesado.

El plazo de prescripción de faltas graves de las y los servidores públicos o de faltas de particulares, será de siete años, contados en los mismos términos señalados en el párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá con la notificación del inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa.

**Desde que se emite el acuerdo de investigación o el acuerdo de inicio del procedimiento, los órganos competentes deben analizar si ha operado la prescripción de sus facultades sancionatorias.**

**Si se dejare de actuar en la etapa de investigación o durante el procedimiento de responsabilidad administrativa** y, como consecuencia de ello, se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se ordenó su inicio.

En ningún caso, en **la etapa de investigación o en los procedimientos de responsabilidad administrativa** podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; **en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará la caducidad de la instancia de oficio o a petición de parte.**

Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se considera causa justificada el hecho de que la o el servidor público se encuentre de vacaciones o gozando de una licencia para efectos del emplazamiento, por lo que no procederá la caducidad de la instancia.

Los plazos a los que se refiere este artículo se computarán en días naturales.

### **3.11 ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

Al estudiarse la ILOPJM, se observa que dentro de su artículo 112 no se establecieron las etapas del procedimiento de responsabilidad administrativa, como ahora lo hace el artículo 134 de la Ley Orgánica vigente.

Con miras a justificar tal aserto, es pertinente confrontar el contenido de la propuesta del artículo 112 en comento, con el diverso 134 de la legislación vigente.

#### **INICIATIVA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**Artículo 112.** El procedimiento de responsabilidad administrativa, desde la investigación hasta el

#### **LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**Artículo 134.** Para la determinación de las responsabilidades a que se refiere este Título se instaurará el siguiente procedimiento, en el cual deberá observarse los principios de

cumplimiento y ejecución de la sanción se instaurará conforme a los principios y reglas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para faltas graves y no graves según corresponda. En lo no previsto en esa ley se aplicarán los Acuerdos Generales que correspondan.

La Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas fungirá como autoridad investigadora en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Las Contralorías del Poder Judicial de la Federación fungirán como autoridades substanciadoras. Serán autoridades resolutoras las que se precisan en el siguiente artículo.

También podrán intervenir en el procedimiento de responsabilidad administrativa las autoridades que se faculten en los Acuerdos Generales respectivos.

legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, publicidad, verdad material y respeto a los derechos humanos:

I. Se ordenará el emplazamiento del probable responsable, con el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa a que se refiere el artículo 194 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de una audiencia pública ante la autoridad substanciadora, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas;

II. El día y hora señalado para la audiencia, el probable responsable rendirá un informe, en el que deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el informe de probable responsabilidad del servidor público imputado, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se presumirán confesados los hechos denunciados sobre los cuales el servidor público no suscitare explícitamente controversia. En dicha audiencia, el servidor público imputado deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por



obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

III. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia; después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia, la autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y llevará a cabo su desahogo;

IV. Concluido el desahogo de las pruebas, la autoridad substanciadora abrirá un periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes. Transcurrido dicho periodo, la autoridad resolutora dictará la determinación que corresponda en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello, y se notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas;

V. En cualquier momento, previo o posteriormente a la recepción del informe o celebración de la audiencia, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda podrán determinar la suspensión temporal de los probables responsables de sus cargos, empleos o comisiones, siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará cuando así lo resuelvan independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se

hará constar expresamente en la determinación de la suspensión. Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de la falta que se le imputa, será restituido en el goce de sus derechos, en los términos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

VI. De advertir la autoridad resolutora que los hechos descritos en el informe de probable responsabilidad del servidor público imputado corresponden a la descripción de una falta diversa, ésta podrá reclasificar la conducta correspondiente y dará vista al servidor público sujeto a procedimiento administrativo;

VII. Las autoridades resolutoras del asunto podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, sin que por ello se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer se dará vista a las partes por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental.

Los medios de impugnación de los procedimientos de responsabilidad administrativa estarán previstos en los acuerdos generales que al efecto emitan la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral.

Respecto al tema que se aborda, existe la necesidad de que dicho procedimiento se encuentre establecido en la ILOPJF, pues, de no hacerse, se vulneraría el principio de legalidad.

Al respecto se pronuncia el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados<sup>126</sup>, Diego García Sayán, y establece lo siguiente:

---

<sup>126</sup> Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 17 de julio de 2020, A/75/150, visible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.

12. A fin de garantizar la independencia del poder judicial, algunas normas internacionales y regionales establecen expresamente que los magistrados pueden ser objeto de procedimientos disciplinarios solo en los casos previamente previstos en la constitución o la ley y de conformidad con el procedimiento establecido<sup>127</sup>. El Comité de Derechos Humanos y el Consejo Consultivo de Jueces Europeos también consideran que los criterios y el procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias deben estar regulados en la ley común<sup>128</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la ausencia de reglas claras en cuanto a las causales y el procedimiento de separación del cargo de jueces y juezas puede afectar a la independencia del poder judicial “dar lugar a actuaciones arbitrarias de abuso de poder, con repercusiones directas en los derechos al debido proceso y a la legalidad”<sup>129</sup>.

13. Para que una norma sea considerada ley, las personas afectadas deberían poder consultarla; además, la norma debería estar formulada de forma suficientemente precisa para permitirles regular su conducta y prever las consecuencias que acarrearía la realización de una acción determinada. En *López Lone et al. vs. Honduras*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que, al igual que las sanciones penales, las sanciones disciplinarias constituían una expresión de los poderes punitivos del Estado, dado que podían afectar gravemente el goce de los derechos humanos (especialmente cuando se impongan las medidas disciplinarias más graves, como la remoción). Por lo tanto, los principios de legalidad y previsibilidad y el principio según el cual la ley debe interpretarse estrictamente, que se aplican a las cuestiones penales, se aplican también, mutatis mutandi, a las cuestiones disciplinarias<sup>130</sup>.  
[...]

35. Las normas internacionales prevén que los procedimientos disciplinarios que se sigan contra magistrados se realicen con agilidad e imparcialidad con arreglo a un procedimiento adecuado y destacan que el magistrado acusado tiene derecho a que se le otorguen un mínimo de garantías procesales. El Relator Especial ha mantenido sistemáticamente que los procedimientos disciplinarios deben llevarse a cabo de conformidad con las garantías del debido proceso legal establecidas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (A/HRC/38/38, párr. 63, A/HRC/26/32, párr. 90, y A/HRC/11/41, párr. 61).

---

<sup>127</sup> Se respeta la nota de la transcripción: International Association of Judges, Estatuto Universal del Juez (2017), art. 7-1; LAWASIA: The Law Association for Asia and the Pacific, Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region (1997), párr. 20; Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos, Estatuto del Juez Iberoamericano (2001), art. 19; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Principios y Directrices sobre el Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África, principio 4 m) y r); Carta Magna de los Jueces, párr. 19.

<sup>128</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 32 (2007) sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, párr. 19, consultable en <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/observacion-32.pdf>; Consejo Consultivo de Jueces Europeos, informe núm. 3 (2002), párr. 63. Ver <https://rm.coe.int/1680747c00>

<sup>129</sup> Se respeta la nota de la transcripción: CIDH. *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*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 207, visible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

<sup>130</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*, sentencia de 5 de octubre 2015, párr. 257.

36. Los tribunales regionales han contribuido a aclarar cuáles son las garantías mínimas a que tienen derecho los magistrados. En *Olújjic c. Croacia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló que la igualdad de medios procesales significaba que el magistrado cuyo cargo estaba en juego “debe tener oportunidades razonables de defenderse [...] que no lo coloquen en una situación sustancialmente desventajosa respecto de las autoridades que entablen esos procedimientos contra un juez”. En *Tribunal Constitucional vs. Perú*, la Corte Interamericana sostuvo que para determinar si el magistrado que había sido destituido había tenido la oportunidad de defenderse, debía tenerse en cuenta si había tenido suficiente tiempo para familiarizarse con las acusaciones formuladas en su contra, si había tenido suficiente acceso al material probatorio, si el plazo otorgado para ejercer su defensa era suficiente para contrainterrogar a los testigos en cuyo testimonio se fundara procedimiento disciplinario<sup>131</sup>.

El Relator Especial, en su informe, señala que los procedimientos disciplinarios que se siguen contra magistrados deben basarse en el Estado de Derecho y sustanciarse de conformidad con determinados principios básicos orientados a salvaguardar su independencia. Las normas internacionales y la jurisprudencia de los tribunales regionales y los órganos de asesoramiento independientes, establecen que:

- a) El procedimiento disciplinario debería establecerse por ley;
- b) El comportamiento que puede dar lugar a responsabilidad disciplinaria debería estar definido expresamente en la ley;
- c) Las resoluciones finales que recaigan en los procedimientos disciplinarios deberían ser dictadas por un tribunal u órgano independiente;
- d) El magistrado que ha sido acusado debería gozar de garantías procesales adecuadas en el procedimiento disciplinario que se siga contra él y la resolución del órgano disciplinario debería estar fundada y sujeta a la revisión de un órgano judicial de jerarquía superior; y
- e) Las sanciones deberían encontrarse establecidas previamente en la ley y su imposición estar sujeta al principio de proporcionalidad.<sup>132</sup>

Entonces queda claro que es fundamental se otorgue a los impartidores de justicia un mínimo de garantías procesales en los procedimientos disciplinarios que se instauren en su contra, siempre respetándose el debido proceso, por lo que dicho procedimiento debe estar claramente regulado en la ley, de lo contrario, se

---

<sup>131</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, 17 de julio de 2020, A/75/150, visible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.

<sup>132</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados: Procedimientos Disciplinarios en contra de Jueces, 15 de octubre de 2020. Consultable en <https://independence-judges-lawyers.org/es/reports/informe-procedimientos-disciplinarios-en-contra-de-jueces/>

deja sin oportunidades de defensa a los operadores de justicia, lo que les coloca en una evidente situación de desventaja.

Asimismo, es pertinente traer a colación, de nueva cuenta, que la Comisión Interamericana ha sostenido que: *[l]os regímenes sancionatorios vagos y amplios otorgan a los funcionarios encargados de llevar adelante los procesos de enjuiciamiento de magistrados y jueces una inaceptable discrecionalidad que resulta incompatible con los estándares de la Convención Americana*<sup>133</sup>.

Lo anterior, aplicado a la ILOPJJF, pone de manifiesto que no puede regularse en acuerdos generales “lo no previsto” en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en lo atinente a los procedimientos disciplinarios incoados en contra de los miembros del Poder Judicial de la Federación; sino que las normas atinentes deben desarrollarse en la propia Ley Orgánica, precisamente para evitar que se perpetren actuaciones arbitrarias de abuso de poder en contra de los miembros de la judicatura y que, por lo mismo, se vulnere la autonomía e independencia de los miembros de dicho Poder, así como los derechos humanos de las personas que pertenezcan a éste.

## PROPUESTA DE REDACCIÓN

Por las consideraciones vertidas en este apartado se propone la siguiente redacción del artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa, desde la investigación hasta el cumplimiento y ejecución de la sanción se instaurará conforme a los principios y reglas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para faltas graves y no graves según corresponda.

La Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas fungirá como autoridad investigadora en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Las Contralorías del Poder Judicial de la Federación fungirán como autoridades substanciadoras. Serán autoridades resolutoras las que se precisan en el siguiente artículo.

**También podrán intervenir en el procedimiento de responsabilidad administrativa las autoridades que se faculen de conformidad con esta legislación.**

**Adicionalmente, como se dijo en líneas precedentes, en el artículo 112 de la ILOPJJF deben plasmarse las etapas del procedimiento de responsabilidad administrativa, como ahora lo hace el artículo 134 de la Ley Orgánica vigente.**

<sup>133</sup> CIDH, *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*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013. Ver: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

### 3.12 MEDIOS DE DEFENSA PREVISTOS PARA SER DESARROLLADOS A TRAVÉS DE ACUERDOS GENERALES, NO EN LEY

El artículo 114 de la iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece:

**Artículo 114.** Los medios de impugnación de los procedimientos de responsabilidad administrativa estarán previstos en los acuerdos generales que al efecto emitan la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral.

Como se ve, de conformidad con dicho precepto, los medios de impugnación de los procedimientos de responsabilidad administrativa estarán previstos en acuerdos generales que al efecto emitan la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral. Sin embargo, tal enunciado normativo no está en consonancia con estándares internacionales, ni con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se desarrollará enseguida.

La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha trazado un estrecho vínculo entre los alcances de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

De esta manera, se ha establecido que los Estados tienen la obligación de diseñar y consagrar normativamente recursos efectivos para la cabal protección de los derechos humanos, pero también la de asegurar la debida aplicación de dichos recursos por parte de sus autoridades judiciales. Concretamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado en numerosas oportunidades que *“los recursos deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal”*<sup>134</sup>.

En línea con lo establecido por el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son numerosos los precedentes del sistema interamericano en los que se ha recalcado la vigencia del debido proceso legal en todo proceso en que esté en juego la determinación del contenido y alcance de los derechos humanos, sin importar la materia de la que se trate. A modo de ejemplo, es dable citar el Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, en donde la Comisión Interamericana manifestó:

---

<sup>134</sup> Corte IDH. Casos *Velásquez Rodríguez*, *Fairén Garbi y Solís Corrales y Godínez Cruz*, Excepciones Preliminares. Sentencias de 26 de junio de 1987, párrafos 90, 90 y 92, respectivamente; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987, párrafo 24.

90. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 8 y 25 son los que tradicionalmente se asocian con una doctrina en desarrollo sobre garantías judiciales y protección judicial de los derechos humanos. En sus propios términos, **estos dos artículos se aplican a toda situación en que se deba determinar el contenido y alcance de los derechos de una persona sometida a la jurisdicción del Estado parte, ya sea que se trate de materias penales, administrativas, fiscales, laborales, de familia, contractuales o de cualquier otra índole**<sup>135</sup>.

[Énfasis añadido].

En el *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacó que **los requisitos de un juicio justo y del debido proceso no se limitan a los procedimientos penales; sino que también son aplicables a los procedimientos no penales para la determinación de los derechos y obligaciones de las personas de carácter civil, laboral, fiscal o de otra índole**<sup>136</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sido clara en este punto. En la OC-18/03, “*Condición Jurídica y Derechos de Los Migrantes Indocumentados*”, el tribunal ha remarcado que:

El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo *ratione materiae* sino también *ratione personae* sin discriminación alguna [...] Tal como ya ha señalado este Tribunal, **el debido proceso legal se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos** ante cualquier [...] acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal [...] **Asimismo, la Corte ha indicado que el elenco de garantías mínimas del debido proceso legal se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.** Esto revela que el debido proceso incide sobre todos estos órdenes y no sólo sobre el penal<sup>137</sup>.

[Énfasis añadido].

El voto razonado del Juez Sergio García Ramírez en dicha opinión consultiva, permite ilustrar aún más los márgenes de aplicación del derecho al debido proceso legal. Al mismo tiempo, postula un vínculo relevante entre el

---

<sup>135</sup> Segundo Informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, cit., párrafo 90. Consultable en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/2181.pdf>

<sup>136</sup> CIDH. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 240. Visible en [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op\\_20080612\\_01.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20080612_01.pdf)

<sup>137</sup> Corte IDH. OC-18/03, cit., párrafos 122, 123, 124. Visible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>



efectivo acceso a la justicia y la garantía consagrada en el artículo 8.1 de la Convención Americana. En este sentido, el jurista expresó en dicha oportunidad:

La proclamación de derechos sin la provisión de garantías para hacerlos valer queda en el vacío. Se convierte en una formulación estéril, que siembra expectativas y produce frustraciones. Por ello es preciso establecer las garantías que permitan reclamar el reconocimiento de los derechos, recuperarlos cuando han sido desconocidos, restablecerlos si fueron vulnerados y ponerlos en práctica cuando su ejercicio tropieza con obstáculos indebidos. A esto atiende el principio de acceso igual y expedito a la protección jurisdiccional efectiva, es decir, la posibilidad real de acceder a la justicia a través de los medios que el ordenamiento interno proporciona a todas las personas, con la finalidad de alcanzar una solución justa a la controversia que se ha suscitado. En otros términos: acceso formal y material a la justicia [...] A ese acceso sirve el debido proceso, ampliamente examinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ejercicio de sus competencias consultiva y contenciosa. En rigor, el debido proceso es el medio consecuente con el más avanzado concepto de los derechos humanos para asegurar la efectiva realización de esos derechos: un método o factor para la eficacia del derecho en su conjunto y de los derechos subjetivos en casos concretos. **El debido proceso, concepto dinámico guiado y desarrollado bajo un modelo garantista que sirve a los intereses y derechos individuales y sociales, así como al supremo interés de la justicia, constituye un principio rector para la debida solución de los litigios y un derecho primordial de todas las personas. Se aplica a la solución de controversias de cualquier naturaleza, entre ellas, obviamente, las laborales y a las peticiones y reclamaciones que se plantean ante cualesquiera autoridades: judiciales o administrativas**<sup>138</sup>.

[Resaltado agregado].

Establecido el marco de vigencia del debido proceso legal, el cual se extiende a los procedimientos administrativos de corte disciplinario, es necesario precisar que uno de sus elementos lo constituye la existencia de un recurso idóneo en contra de los actos potencialmente violatorios de derechos humanos, el cual debe estar previsto en una legislación emitida por el Poder Legislativo.

Al respecto, los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, correlativos del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén las obligaciones de respetar los derechos consagrados en los diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, garantizar su pleno y libre ejercicio, así como adoptar medidas internas para hacerlos efectivos.

Esta obligación de adoptar disposiciones de derecho interno, hace necesario que el Estado adecue su normativa interna a las disposiciones convencionales, con el fin de posibilitar el cumplimiento de las obligaciones

---

<sup>138</sup> Voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez a la Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, "*Condición Jurídica y Derechos de Los Migrantes Indocumentados*", párrafos 36 y 37. Consultable en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2355.pdf>



convenidas en relación con cada derecho humano protegido por la Convención. Se cumple esta obligación general tanto con la expedición de normas, como mediante la revisión o derogación de leyes o prácticas que sean contrarias a los Derechos Humanos y con el desarrollo de las que resulten conducentes para la observancia efectiva de los derechos y libertades. El Estado debe establecer todo tipo de medidas para suprimir las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a los Derechos Humanos.

Sobre este tema se pronunció el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Observación General 31. Sostuvo que la obligación de adoptar las medidas para hacer efectivos los derechos consagrados en el Pacto, implica que los Estados deban realizar los cambios de derecho y prácticas internas que sean necesarios para garantizar su conformidad con éste, obligación que no está sometida a condiciones, es de efecto inmediato y su incumplimiento no puede estar justificado por consideraciones políticas, sociales, culturales o económicas<sup>139</sup>.

En la jurisprudencia del sistema interamericano se ha sostenido la relación existente entre el derecho a un recurso efectivo, con las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 —ambos de la Convención—, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos y de adoptar disposiciones en el orden interno para hacerlos efectivos. En su aspecto positivo, la obligación de adecuación se traduce en la adopción de las medidas de cualquier orden, para hacer cumplir los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El principal obligado en el cumplimiento de la modificación del orden interno es el Poder Legislativo, pues conforme al principio de la división de poderes es a éste a quien corresponde, naturalmente, la formación de las leyes. En consecuencia, más bien debe considerarse que el artículo 25 de la Convención Americana, conmina al Poder Legislativo a la incorporación de un recurso efectivo en el derecho interno de los Estados Parte; esto es, constituye una obligación directa a cargo del órgano legislativo, el dotar de contenido a dicho precepto convencional. De incumplir esta disposición, el Estado, en su conjunto, es responsable por violentar la Convención.

Es en este tenor que cobran gran relieve los principios generales del derecho internacional, que postulan que las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales deben ser cumplidas de buena fe y no pueden invocarse, para su incumplimiento, disposiciones en contrario del derecho interno<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Comité de Derechos Humanos. *La Índole de la Obligación Jurídica General impuesta a los Estados Partes en el Pacto* (Artículo 2 Del Pacto Internacional De Derechos Civiles Y Políticos, Observación General número 31 de 2004, 80o período de sesiones, U. N. Doc. HRI/gen/1/Rev.7, párrafo 15. Visible en <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom31.html>.

<sup>140</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, artículos 26 y 27.

La línea argumentativa desarrollada con antelación, pone de manifiesto que, en el derecho internacional de los derechos humanos, constituye un estándar que la regulación del recurso sencillo esté previsto en una legislación creada por el Poder Legislativo. Por tanto, dicho estándar es el que debe observarse, en el caso, para la regulación de los recursos contenidos en la nueva ILOPJJF.

Todo lo anteriormente expuesto sirve para concluir que el numeral 114 de la ILOPJJF, no está en consonancia con el estándar internacional relativo a la configuración del recurso en contra de actos de la autoridad, que vulneren derechos humanos de las personas sujetas a un procedimiento de responsabilidad administrativa o afectas a actuaciones dictadas durante su trámite, **pues debe ser el Poder Legislativo, en uso de sus potestades constitucionales y previo proceso deliberativo democrático, el que diseñe el recurso correspondiente y los aspectos atinentes a su regulación, todo ello dentro de una legislación,** pero no el Consejo de la Judicatura Federal o, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además, porque, según se precisó en otra parte de este mismo documento, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro: **“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”**, con número de registro digital: 174326, determinó que el principio de tipicidad, **junto con el de reserva de ley,** integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, de lo que se sigue que **las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes deben expresarse de manera clara y precisa en una legislación** emanada del Poder Legislativo.

Para ilustrar lo anterior, se estima pertinente transcribir la precitada tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006:

**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.** En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la

interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

[Énfasis añadido].

### PROPUESTA DE REDACCIÓN

Por las razones expuestas en este apartado se propone la siguiente redacción del artículo 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

**Artículo 114. Los medios de impugnación de los procedimientos de responsabilidad administrativa son los previstos en esta ley.**

### 3.13 VISITAS EXTRAORDINARIAS DE INSPECCIÓN

Preocupa que dentro de la ILOPJM se considere adecuado contemplar las visitas extraordinarias de inspección solicitadas por el Consejo de la Judicatura Federal, cuando “*a su juicio*” existan elementos que presuman irregularidades cometidas por las y los juzgadores federales.

Lo anterior se considera una arbitrariedad, ya que, como se ha planteado en otros temas abordados con antelación, se concede amplia discrecionalidad por parte de los visitantes al respecto.

De esta manera se genera preocupación, ya que existe una línea muy delgada entre la discrecionalidad de la aplicación de una norma y una sanción encubierta, debido a la falta de claridad en el procedimiento de las visitas extraordinarias.

Sobre el particular, el Relator Especial Diego García Sayán, en el Informe sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, en los párrafos 54, 55, 56 y 57, respecto a las sanciones encubiertas, señala lo siguiente:

54. Las sanciones encubiertas contra los magistrados no están contempladas en los instrumentos internacionales; los elementos que las componen han sido reconocidos en la jurisprudencia de los tribunales nacionales e internacionales.

55. Para que una medida pueda ser considerada una sanción encubierta, debe contener un elemento subjetivo y uno objetivo.

56. El elemento subjetivo consiste en la finalidad de la medida. A diferencia de las medidas disciplinarias, en que el objetivo es sancionar a un magistrado por faltas

cometidas en el ejercicio de sus funciones, las sanciones encubiertas no se utilizan para perseguir una finalidad legítima prescrita por el derecho. Su verdadera finalidad es intimidar, hostigar o interferir de algún otro modo en la actividad profesional de los magistrados. Una medida no constituye una sanción encubierta si se la impone para castigar la presunta falta de conducta cometida por el juez, incluso si el procedimiento no se ajustaba a las normas nacionales o internacionales.

57. El elemento objetivo consiste en que esas medidas siempre tienen un efecto negativo en la vida profesional del magistrado (por ejemplo, en la duración de su mandato, su seguridad económica, su seguridad personal, la suficiencia de su remuneración, las condiciones de trabajo o la edad de jubilación). Las medidas que no tienen repercusiones negativas en la carrera de un juez no constituyen sanciones encubiertas<sup>141</sup>.

Ahora, el artículo 98 de la iniciativa de ILOPJF, establece lo siguiente:

Artículo 98. El Consejo de la Judicatura Federal y la o el secretario ejecutivo de disciplina podrán ordenar a la o el titular de la Visitaduría Judicial la celebración de visitas extraordinarias de inspección o la integración de comités de investigación, siempre que a su juicio existan elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por un magistrado, magistrada, jueza o juez federales.

En las visitas ordinarias o extraordinarias de inspección, las y los visitantes contarán con facultades para recabar toda la información y medios de prueba, tanto de instituciones y servidoras y servidores públicos, como de personas físicas o morales privadas, que resulten necesarios para el debido cumplimiento de sus atribuciones.

Del resultado de las visitas ordinarias o extraordinarias de inspección, la Visitaduría podrá disponer la práctica de investigaciones en el ámbito de sus competencias o, de advertir alguna conducta administrativa irregular dentro de sus inspecciones que implique una falta administrativa no sujeta a su competencia, dar vista a la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas.

Se puede determinar, entonces, que las visitas extraordinarias pueden ser consideradas como sanciones encubiertas, debido a que afectan de manera directa a las y los jueces, y las y los magistrados federales.

Con frecuencia dichas medidas se presentan como decisiones legítimas por parte de superiores jerárquicos, o bien, por parte de la institución, lo que altera inevitablemente las condiciones laborales y de servicio de las y los juzgadores federales.

---

<sup>141</sup> Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, del 17 de julio de 2020, A/75/150, puntos 54, 55, 56 y 57, visible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.

Por lo anterior, se considera que ese tipo de visitas extraordinarias no deben regularse dentro de la ILOPJF.

#### **4. TEMAS QUE DEBEN AJUSTARSE A ESTÁNDARES INTERNACIONALES DENTRO DE LA NUEVA LEY DE CARRERA JUDICIAL**

En la exposición de motivos del documento llamado *“Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación”*, se planteó la necesidad de regular las cuestiones inherentes a la carrera judicial, así como los aspectos que inciden de manera directa en ella, dentro de un ordenamiento diverso a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a saber: la Ley de Carrera Judicial, en adelante ILCJ, cuya iniciativa fue formalmente presentada por parte del Ejecutivo Federal el 16 de marzo de 2021, y publicada en la Gaceta del Senado el 17 del mismo mes y año.

Se explicó que el objetivo de la ILCJ es: *“[sentar] las bases para el desarrollo de la carrera judicial de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, así como regular todas aquellas cuestiones que inciden directamente en el funcionamiento de la misma, tales como el ingreso, capacitación, ratificación, adscripción y remoción de los servidores públicos pertenecientes a la carrera judicial. En este sentido, al incluirse todas y cada una de las etapas de la carrera judicial, la ley se interpretará y aplicará de manera sistemática en todas las facetas del servicio de carrera”*.

Sin embargo, son preocupantes algunos de los aspectos que se contemplan, por cuanto ponen en riesgo la garantía de inamovilidad de las y los miembros de la judicatura, así como la estabilidad laboral de otros funcionarios jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

En primer lugar, es cuestionable la evaluación de desempeño propuesta en la ILCJ. Al respecto, en el artículo 36, se dice que la finalidad de ese mecanismo es *“apreciar el rendimiento”* de las personas que integran la carrera judicial; *“detectar las necesidades de capacitación”* y *“recomendar la incorporación de mejores prácticas para optimizar la impartición de justicia”*. No obstante, el artículo 40 prevé como causa de la separación *“no aprobar las evaluaciones de desempeño”*, otorgando al mecanismo de evaluación consecuencias de naturaleza sancionatoria. Pese a ello, el procedimiento de evaluación de desempeño se regula mínimamente y no se reviste de garantías adecuadas para evitar que sea utilizado para separar o presionar a los operadores de justicia, de ahí la necesidad de que se contenga una regulación, respecto a la evaluación al desempeño, que no vulnere derechos humanos ni socave la estabilidad laboral de las personas que integran la carrera judicial.

Pero, además, en violación al principio de igualdad, en la ILCJ no se contempla la aplicación del mecanismo de evaluación a los secretarios ni subsecretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que injustificadamente sus destinatarios son ciertas categorías de servidores públicos del Consejo de la Judicatura Federal, que realizan funciones jurisdiccionales análogas a las desplegadas por las personas servidoras públicas exentas de dicha evaluación.

Por otro lado, en la ILCJ se previó la figura de la ratificación de las y los jueces. Si bien ésta es una herencia de la Ley Orgánica que se pretende derogar, no debe pasar desapercibido que para la Comisión Interamericana esa figura constituye un *“factor de fragilidad en la independencia de jueces y magistrados”*<sup>142</sup>, especialmente *“cuando la posibilidad de confirmar en el cargo o no al operador, puede ser discrecional”*<sup>143</sup>, pues éste *“corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de la autoridad encargada de tal decisión, o de que su comportamiento se perciba de este modo por los justiciables”*<sup>144</sup>.

La ILCJ reveló la intención de que dentro de la legislación se recoja el mecanismo de ratificación que se realiza después de los primeros seis años en el ejercicio del cargo. Aunque puede apreciarse que con la emisión de la ILCJ se pretenden regular los criterios que deben ser tomados en consideración en la ratificación de las y los jueces, lo cierto es que en la iniciativa se contemplan aspectos altamente discrecionales que deben ponderarse al momento de analizar la procedencia de dicha ratificación, como por ejemplo: *“haberse conducido con honorabilidad ante las diversas instancias administrativas del Consejo”, “cumplir las normas laborales”* o *“no haber sido sancionado por delitos o faltas que, con independencia de su gravedad, puedan reflejar, por su naturaleza o cantidad, patrones de conducta que se alejan de los estándares constitucionales de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”*. Tales criterios, por su vaguedad, no pueden trascender a la legislación que en su caso se apruebe.

Otra figura inmersa en la ILCJ que podría afectar la inamovilidad e independencia de las y los jueces, y de las y los magistrados, es la readscripción injustificada.

Al respecto, la Corte Interamericana ha indicado que el traslado o cambio de plaza puede ser necesario *“para la reestructuración y administración eficiente del poder judicial”*; pero ha resaltado también que cuando se basa en motivos de carácter discrecional, *“puede ser una represalia a las decisiones, sirviendo la amenaza de traslado también como un amedrentamiento para el desempeño independiente de sus labores”*<sup>145</sup>. Por ello, es necesario que la readscripción no sea arbitraria, sino fundada en criterios objetivos, otorgando la posibilidad de atender *“las opiniones, aspiraciones y la situación familiar del operador de justicia involucrado, así como la especialización y fortalezas adquiridas en el transcurso de su carrera”*<sup>146</sup>, como lo ha considerado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>142</sup> CIDH. *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*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 86, visible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

<sup>143</sup> *Ibidem*, párr. 87.

<sup>144</sup> *Ibidem*, párr. 88.

<sup>145</sup> *Ibidem*, párr. 125.

<sup>146</sup> *Ibidem*, párr. 127.

Es cuestionable que uno de los objetivos que tendría la readscripción de funcionarios y funcionarias judiciales, según la ILCJ, sea “*garantizar la legitimidad de los órganos jurisdiccionales y sus juzgadores y juzgadoras, frente a la ciudadanía y al resto de las autoridades, poniendo especial énfasis en la percepción de imparcialidad*”. Esta finalidad no aparecería como una justificación legítima ni razonable para afectar la garantía reforzada de inamovilidad de las y los jueces, y de las y los magistrados.

En resumen, la ILCJ incorpora múltiples vías para remover a un operador de justicia, la no ratificación, la aplicación de sanciones disciplinarias y la readscripción, así como la evaluación del desempeño con fines sancionatorios de otros servidores públicos de órganos jurisdiccionales pertenecientes al Consejo de la Judicatura Federal, sin rodearlas de las debidas garantías para evitar su utilización para presionar, hostigar, amenazar o influenciar a las y los jueces, las y los magistrados o, en su caso, a personas afectas a la carrera judicial (con exclusión de los secretarios y subsecretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral), configurando así un régimen de carrera frágil que no tiene las condiciones de estabilidad reforzada necesarias para proteger la independencia de quienes la integran.

#### **4.1 FACULTAD DE NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL**

En la exposición de motivos del documento llamado “*Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación*”, se dijo que uno de los objetivos derivados de la creación de la ILCJ consistiría en consolidar una “verdadera” carrera judicial para todas las categorías, a las que se tendrá que acceder por concurso de oposición; lo cual, según se explicó, conllevaría a limitar la “discrecionalidad” de los nombramientos otorgados por las y los jueces, y las y los magistrados, con miras a garantizar que dichos nombramientos se otorguen a los vencedores en los concursos.

Con ese objetivo en mente, se propuso modificar el vigente sistema de designación del personal integrante de los órganos jurisdiccionales dependientes del Consejo de la Judicatura Federal, de manera que las y los titulares de tales órganos tendrían que cubrir las vacantes de su personal mediante la selección de quienes figuren en el diez por ciento superior de las listas de vencedores de los concursos a cargo de la Escuela Judicial.

Sin embargo, según se verá, dicha propuesta no se ajusta a estándares internacionales, ni al espíritu con que el Constituyente de Querétaro delineó la potestad de los miembros de la judicatura para elegir a sus colaboradores. Entonces, de prosperar la propuesta así formulada, se socavaría la garantía de independencia judicial en su vertiente del derecho para formar equipos de trabajo en los órganos judiciales —potestad que, dicho sea de paso, es tan importante que incluso se consideró pertinente preservarla en favor de los ministros de la



Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el contexto de las llamadas “Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación”—.

En efecto, aunque parece ser que la intención es que dentro de la ILCJ se conserve la potestad de los miembros de la judicatura para designar a sus funcionarios, lo cierto es que dicha designación no será del todo libre, sino sujeta a la condición apuntada *ut supra*, lo que vulneraría la independencia judicial por las razones que enseguida se verterán.

Pues bien, en el ámbito del sistema interamericano, el derecho de acceso a la justicia deriva de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, de los cuales se desprende una serie de obligaciones estatales que se deben garantizar a las personas afectadas en sus derechos, para la búsqueda de justicia en sus respectivos casos. Adicionalmente, de dichas obligaciones estatales se extraen determinadas garantías que los Estados deben brindar a las y los operadores de justicia, a efecto de garantizar su ejercicio independiente y posibilitar, así, que el Estado cumpla con su obligación de brindar acceso a la justicia a las personas.

Así, es indispensable que los juzgadores federales cuenten con el personal y las condiciones adecuadas para realizar de manera efectiva sus funciones, ya que se considera como parte de los recursos humanos indispensables para lograr una impartición de justicia efectiva.

En el párrafo 136 del Informe sobre las Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a los Recursos Técnicos y Humanos, se establece lo siguiente:

La provisión de los elementos materiales y humanos adecuados en los puestos de trabajo de las y los operadores de justicia, así como durante las diligencias que les corresponda realizar permite fortalecer su actuación independiente. Al conocer las y los operadores de justicia que cuentan con las condiciones adecuadas para realizar efectivamente sus funciones, se fortalece que no sean objeto de presiones o de corrupción, a diferencia de cuando reconocen de antemano que no podrían realizar sus funciones de manera efectiva por no contar con los recursos técnicos o humanos adecuados. La asignación de recursos técnicos y humanos adecuados entraña a su vez, un reconocimiento por parte del Estado a la importante función que desempeñan, la cual es imprescindible en la garantía del derecho de acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a derechos humanos<sup>147</sup>.

En el “Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”, se dice que las condiciones adecuadas de servicio, que incluyen remuneración, recursos humanos, capacitación permanente y seguridad “son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de las y los

---

<sup>147</sup> *Ibidem*, párr. 136. Consultable en la dirección electrónica: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

*operadores de justicia,” en parte porque “permiten a su vez eliminar presiones externas e internas, como la corrupción”<sup>148</sup>.*

A ese respecto, en el *Caso Reverón Trujillo*, la Corte Interamericana precisó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con determinadas garantías debido a la independencia necesaria del Poder Judicial para los justiciables, lo cual la Corte ha entendido como “*esencial para el ejercicio de la función judicial*”<sup>149</sup>.

En el *Informe de Seguimiento, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el Fortalecimiento en Bolivia*, la Comisión Interamericana se refirió a la importancia que tiene la garantía de independencia de la administración de justicia, como presupuesto del cumplimiento de las normas del debido proceso según las normas del derecho internacional<sup>150</sup>.

Específicamente respecto del análisis de las garantías que los Estados deben ofrecer para salvaguardar una actuación independiente de las y los operadores jurisdiccionales, a la luz del derecho internacional, la independencia se refleja en dos dimensiones: la primera, institucional o de sistema, y la segunda, funcional o del ejercicio individual de las y los operadores de justicia.

En el ámbito de la dimensión institucional, la Comisión ha entendido que corresponde analizar el grado de independencia que debe guardar la institución respecto de otros poderes públicos como sistema, de tal manera que existan garantías suficientes que permitan que la institución o entidad de justicia no sea sometida a abusos o restricciones indebidas por parte de otros poderes o instituciones del Estado. Respecto de esta faceta de la independencia, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha subrayado, por ejemplo, que toda situación en que las funciones y competencias del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo no fueran claramente distinguibles o en la que este último pudiera controlar o dirigir al primero, resulta incompatible con el concepto de un tribunal independiente<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> Se respeta la nota de transcripción: CIDH. *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*, op. cit., párr. 128. Ver también, ONU – Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy – Adición Misión a Maldivas. Doc ONU A/HRC/4/25/Add.2. 2 de mayo de 200. Párr. 27.

<sup>149</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67. Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.97.

<sup>150</sup> CIDH. Informe Anual 2009. Capítulo V. Informe de seguimiento - acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. OEA/Ser/L/V/II.135. Doc. 40, 7 agosto 2009, párr. 77.

<sup>151</sup> Organización de las Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/32 (nota a pie de página 1), párr. 19 citado en Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 18. Puede consultarse en: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf)

Por otro lado, dentro del ámbito de la dimensión funcional o del ejercicio individual, las y los jueces deben contar con garantías de independencia para ejercer de manera libre sus labores dentro de las entidades de justicia en el conocimiento de los casos que, atendiendo a su rol específico, les corresponde decidir o defender. Esta dimensión se refiere, además de los procedimientos y las cualificaciones de su nombramiento, a las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, así como en las condiciones que rigen los ascensos, los traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del Poder Judicial respecto de la injerencia política por los Poderes Ejecutivo y Legislativo<sup>152</sup>. En ese contexto, una expresión de la independencia con la que cuentan las y los jueces, se traduce en la potestad de designar a sus colaboradores.

En la tradición mexicana, el Constituyente delineó que la facultad de las y los titulares de los órganos del Poder Judicial de la Federación para nombrar a sus secretarios y otros funcionarios, constituye un ejercicio de la garantía de independencia con que cuentan.

Para demostrarlo, amerita tenerse en cuenta que dentro del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concreto, en su artículo 97, párrafo cuarto, se propuso lo que sigue:

Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte para que estos visiten periódicamente; vigilen la conducta de los Magistrados y Jueces que lo desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley. **La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su Secretario y demás empleados** que fije la planta respectiva aprobada por la ley. **Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.**

[Resaltado agregado].

Este texto fue modificado por virtud de la reforma de 11 de septiembre de 1940, para quedar como sigue:

Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte, para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los Magistrados y Jueces que los desempeñen, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señala la Ley. **La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su Secretario y demás empleados** que le correspondan, con estricta observancia de la ley respectiva. **En igual forma procederán los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, por lo que se refiere a sus respectivos Secretarios y empleados.**

---

<sup>152</sup> Organización de las Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/32 (nota 1), párr. 19 citado en Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 52.

[Énfasis añadido].

Cabe apuntar que, como éstos son los dos textos que han precedido al vigente, es menester conocer los motivos que condicionaron la creación de los tres (**la enmienda constitucional de dos mil veinte no trastoca esa potestad, sino que deja su desarrollo al legislador secundario**).

Durante el periodo de la historia nacional conocido como “*Porfiriato*”, la atribución para designar a los magistrados de circuito, jueces de distrito y sus respectivos secretarios, recayó en el Presidente de la República y se consignó a nivel de ley, y no al de la Constitución. Igualmente, en él recayó la atribución para recibir y calificar las renunciaciones de esos funcionarios.

A este respecto, y de modo ejemplificativo, se transcriben los artículos 16, 18, 28, 63, fracciones V, VI, IX, X y XI; y 75 del Código de Procedimientos Federales, conforme a la reforma promulgada el 3 de octubre de 1900<sup>153</sup>:

**Artículo 16.** Los Tribunales de Circuito serán unitarios y tendrá cada uno de ellos un Secretario, un Agente del Ministerio Público y los empleados subalternos que determine la ley.  
[...]

**Artículo 18.** El nombramiento de los Magistrados de Circuito y de sus Secretarios se hará por el Ejecutivo, a propuesta en terna de la Suprema Corte; y por ésta, el de los empleados subalternos del Tribunal, mediante terna del Magistrado respectivo.

La Suprema Corte y los Magistrados de Circuito remitirán las ternas dentro del término de quince días, contados desde la fecha en que se les comunique la vacante, y si no lo hicieren, el Ejecutivo y la Suprema Corte, en su caso, harán libremente los nombramientos.  
[...]

**Artículo 28.** El nombramiento de los Jueces de Distrito, sus Secretarios y empleados subalternos, se hará en los términos establecidos para el personal de los tribunales de Circuito.  
[...]

**Artículo 63.** Son atribuciones de la Suprema Corte, en Tribunal Pleno:  
[...]

V. Nombrar los empleados subalternos de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito a propuesta en terna, del Magistrado o Juez respectivo,

VI. Proponer terna al Ejecutivo para el nombramiento de Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y de los Secretarios respectivos.

---

<sup>153</sup> *La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 236 a 243.

[...]

IX. Admitir las renunciaciones que hagan los Secretarios y empleados de la misma Corte, y los empleados subalternos de los Tribunales y Juzgados de la Federación;

X. Suspender en su empleo a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios y empleados subalternos de los Tribunales Federales, por los delitos en que incurran consignándolos al juez respectivo;

XI. Destituir a los Secretarios y empleados de la misma Corte y a los empleados subalternos de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, por causa del mal servicio o conducta irregular, consignando al responsable, en su caso, al juez competente.

[...]

**Artículo 75.** El Ejecutivo de la Unión calificará y admitirá las renunciaciones que de sus cargos hicieren los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios de los Tribunales de la Federación y funcionarios y empleados del Ministerio Público.

Este esquema, en lo fundamental, se reiteró en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en vigor a partir del 5 de febrero de 1909 (promulgada el 16 de diciembre de 1908). Este ordenamiento era el vigente, precisamente, antes del estallido de la Revolución Mexicana. Importa conocer el texto de los artículos 13, 23, 40, fracciones IV, V, VII, VIII y IX; y 56<sup>154</sup>:

**Artículo 13.** El nombramiento de los magistrados de circuito y sus secretarios, se hará por el Ejecutivo, a propuesta en terna de la Suprema Corte; y por ésta el de los empleados subalternos del tribunal, mediante terna del magistrado respectivo.

La Suprema Corte y los magistrados de circuito remitirán las ternas dentro del término de quince días, contados desde la fecha en que se les pidan, y si no lo hicieren, el Ejecutivo y la Suprema Corte, en su caso, harán libremente los nombramientos.

[...]

**Artículo 23.** El nombramiento de los jueces de distrito y sus secretarios, se hará por el Ejecutivo a propuesta en terna de la Suprema Corte; y por ésta, el de los empleados subalternos del juzgado, mediante terna del juez respectivo.

La Suprema Corte y los jueces de distrito remitirán las ternas dentro del término de quince días, contados desde la fecha en que se les pidan, y si no lo hicieren, el Ejecutivo y la Suprema Corte, en su caso, harán libremente los nombramientos.

[...]

**Artículo 40.** Son atribuciones de la Suprema Corte en Tribunal Pleno:

[...]

---

<sup>154</sup> *Ibidem*, pp. 254 a 260.

IV. Nombrar los empleados subalternos de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, a propuesta en terna de los magistrados o jueces respectivos;

V. Proponer terna al Ejecutivo para el nombramiento de magistrados de circuito, jueces de distrito, y de los secretarios respectivos;  
[...]

VII. Admitir las renunciaciones que hagan los secretarios y empleados de la Corte, y los empleados subalternos de los tribunales y juzgados de la Federación;

VIII. Suspender en su empleo a los magistrados de circuito, jueces de distrito, secretarios y empleados subalternos de los tribunales federales, por los delitos oficiales en que incurran, consignándolos al juez respectivo;

IX. Destituir a los secretarios y empleados de la Suprema corte y a los empleados subalternos de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, por causa del mal servicio o conducta irregular, consignando al responsable, en su caso, al juez competente.  
[...]

**Artículo 56.** El Ejecutivo de la Unión calificará y admitirá las renunciaciones que de sus cargos hicieren los magistrados de circuito, jueces de distrito y sus respectivos secretarios.

En contra de este sistema muchas voces se alzaron en contra, dentro y fuera de la judicatura<sup>155</sup>. Era visto como perjudicial para la independencia de los juzgadores. Hubo, entre todas, una crítica al sistema imperante de designación de los funcionarios judiciales altamente significativa: la de José Natividad Macías y de Luis Manuel Rojas.

Fue significativa en grado especial, por dos razones: (1) no se limitó al nivel académico, sino que se presentó formalmente como una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica; (2) quienes la formularon fueron, a la postre, los redactores del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, en el que, como se verá, fue consignada la misma idea.

En el dictamen recaído a esta iniciativa, se dijo<sup>156</sup>:

SESIÓN ORDINARIA  
Celebrada en la tarde del miércoles  
24 de septiembre de 1913.

De la 2ª Comisión de Justicia:  
Señor:

---

<sup>155</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia, la Revolución y el Constituyente*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1994, pp. 151 a 154.

<sup>156</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año 1, Período II. XXVI Legislatura. Tomo II. Núm. 9. El documento es transcrito por CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX, 1901-1914*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1993, pp. 410 a 411.

La 2ª Comisión de Justicia ha estudiado con toda atención el Proyecto de Ley presentado por los señores Diputados José N. Macías, Luis M. Rojas y demás signatarios, reformado los artículos 13, 14, 18, 20, 23, 24, 26, 27, 53-fracción I y 56 de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 16 de diciembre de 1908, vigente desde el día 5 de febrero de 1909.

Los autores de la iniciativa se proponen independen al Poder Judicial del Poder Ejecutivo, puesto que en los artículos vigentes se faculta al Ejecutivo para nombrar a los magistrados de Circuito y sus secretarios, jueces de Distrito y secretarios, previa propuesta de la terna que hace la Suprema Corte. En la Iniciativa que se propone, los nombramientos referidos los hará directamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Tribunal Pleno, el artículo 18 reformatario aumenta a dos años el tiempo que durarán en el ejercicio de su encargo los magistrados y sus secretarios, y, por último, la reforma de la fracción I del artículo 53 consistente en hacer extensivos los impedimentos de los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación a los cargos o empleos de enseñanza.

Teniendo en cuenta la Comisión que la pureza de la administración de Justicia depende, entre otras causas, de la independencia con que los funcionarios proceden en el ejercicio de sus atribuciones; que ésta se garantiza con el hecho de que los magistrados, jueces, secretarios y demás empleados de Justicia queden exentos de las influencias debidas al origen de su nombramiento; que la mayor duración en sus oficinas de estos funcionarios y empleados hace presumir fundadamente que, dedicándose al estudio, impartirán la justicia de una manera eficaz y cumplida, sin preocuparse por los accidentes que trae consigo un próximo cambio de vida, y que es un principio de derecho público que la estabilidad en las sociedades depende en gran parte de la recta administración de Justicia, la Comisión propone a Vuestra Soberanía el siguiente...

[Lo subrayado no es de origen].

Si bien este proyecto de reformas no prosperó, dado que el Congreso de la Unión fue disuelto por Victoriano Huerta, su texto da una clara idea de cuál era el sentir, en aquellos días, sobre la cuestión de quién debía tener la atribución de designar a los funcionarios de la judicatura federal.

En el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza se recogió dicho sentir. En el mensaje que previamente leyó al Congreso Constituyente, dijo:

**Otras reformas sobre cuya importancia y trascendencia quiero, señores diputados, llamar vuestra atención, es la que atiende a asegurar la completa independencia del Poder Judicial [...] supuesto que uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y los excesos de los agentes del Poder Público...**

[Énfasis añadido].

El texto propuesto a la consideración del Congreso Constituyente de Querétaro, relativo al artículo 97, dijo, literalmente:

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su Secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. **Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.**

[Resaltado agregado].

Este texto resultó aprobado en la sesión, por unanimidad votos.

Esta serie de antecedentes permite concluir que el texto original del artículo 97, cuarto párrafo, **tenía como finalidad fortalecer la independencia externa e interna de los magistrados y jueces federales, en lo que atañe a la administración de la oficina judicial.** En efecto, no sólo se desincorporó del Ejecutivo la facultad de designar y remover a los secretarios de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, **sino que también se enfatizó que dichas facultades no podían ser de la Corte, sino de los propios titulares de los órganos jurisdiccionales.**

Este dispositivo fue reformado, como se adelantó, en 1940. La razón de dicha reforma fue amoldar las facultades de nombramiento y remoción de los servidores públicos jurisdiccionales, al espíritu de protección de las clases trabajadoras que imperaba en aquellos momentos.

En efecto, en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1938, se había publicado el denominado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión —antecedente remoto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado—, cuya finalidad era la de regular la relación laboral entre el Estado y sus funcionarios y empleados. Así, se establecieron las categorías de trabajadores de base y de confianza, incluso en lo que hace al Poder Judicial de la Federación, y se regularon aspectos tales como las causas de cese con justificación de los de base. En este ordenamiento se estableció que serían de confianza sólo los secretarios de los ministros y los de acuerdos de tribunales de circuito y juzgados de distrito; los demás serían considerados de base.

Dicho estatuto, sin embargo, carecía de apoyo constitucional claro, al menos por lo que se refería al Poder Judicial Federal (y a la otrora Procuraduría General de la República), de modo que se hizo necesaria la reforma.

En ese sentido, el dictamen que recayó a la iniciativa de reforma constitucional es revelador:

Honorable Asamblea:



A esta 2a. Comisión de Puntos Constitucionales fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa de reformas a las oraciones finales del párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Después de un cuidadoso examen de las razones en que se funda la reforma propuesta, y con el fin de armonizar las disposiciones contenidas en el Estatuto que garantiza los derechos de los empleados de los Poderes Políticos con las normas de nuestra Carta Magna, esta comisión llegó a la conclusión de que es no sólo conveniente, sino indispensable, la reforma propuesta.

Mas queriendo darle el alcance que es debido, a fin de que todos los servidores públicos puedan quedar comprendidos dentro del Estatuto, estimamos conveniente que se reforme también el párrafo primero del artículo 102 constitucional, por las mismas consideraciones anteriores, por lo que nos permitimos someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de reformas a los artículos 97 y 102 constitucionales.

Ya con esta nueva base constitucional, el Congreso de la Unión emitió un nuevo Estatuto, de igual nombre, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de abril de 1941.

En este nuevo Estatuto se estableció que tenían el carácter de trabajadores al servicio del Estado, todo aquel que prestara *“a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido”* (artículo 2o.).

Además, se previno que dentro del Poder Judicial de la Federación sólo serían considerados de confianza los secretarios adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los demás (tanto de tribunales como de juzgados) serían de base y, por ello, inamovibles. En este ordenamiento se establecieron causas de cese con justificación y el procedimiento a seguir, aunque sólo el referido ante el “Tribunal de Arbitraje” (artículo 44).

Como bien se advierte, la intención original del artículo 97, cuarto párrafo, fue la de oponer un nuevo sistema al imperante durante el *“Porfiriato”*, y fue acotada por la reforma de 1940, previendo que esa facultad de nombrar y remover estaría limitada por los términos que fijara el Estatuto. A ese dispositivo constitucional, por tanto y desde sus orígenes, sólo puede reconocérsele un ámbito estrictamente laboral, en cuanto a quién correspondía decidir sobre el inicio y conclusión de la relación de trabajo entre un tribunal y sus secretarios y demás funcionarios.

Fue hasta 1960 cuando constitucionalmente se clarificó a quién correspondería dirimir los conflictos de trabajo entre el Poder Judicial federal y sus trabajadores, si al tribunal de arbitraje anticipado por el Estatuto o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de diciembre de 1960, se adicionó la fracción XII del artículo 123 constitucional, en los términos siguientes: *“XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria”*, y en el segundo

párrafo: “[*]os conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.*

Cabe señalar que, al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en sesión de 14 de noviembre de 2005, la Solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1/2003, expresó que la reforma constitucional de 1994 (en donde se creó la carrera judicial), no tiene una justificación expresa en los trabajos legislativos. Esto es: *“ni en la exposición de motivos, ni en los dictámenes ni en los debates se explicó la razón de hacer la mención de ‘la carrera judicial’”*. Y ante esa omisión en clarificar su propia intención, no puede suponerse que el Poder Reformador de la Constitución quisiera modificar el sentido que había estado teniendo ese dispositivo en el pensamiento del Constituyente, en cuanto a establecer, en términos laborales, a qué órgano correspondía designar y remover a los secretarios de los tribunales de circuito.

Por ello es que se afirma que en el ámbito de las relaciones de trabajo entre los órganos que ejercen el Poder Judicial de la Federación, **es a los propios titulares (las y los ministros, las y los magistrados y las y los jueces) a quienes corresponde designarlos y removerlos, con arreglo a la Constitución.**

Ahora bien, el diseño constitucional de la facultad con que cuentan las y los ministros, las y los magistrados y las y los jueces de distrito, para designar a las personas que conforman sus equipos de trabajo, no debe verse como una graciosa o irrelevante potestad confeccionada por el Constituyente y preservada por el Poder Reformador, **sino que se erige como una expresión de la garantía de independencia judicial que, por lo mismo, debe ser preservada legalmente en favor de los titulares de órganos jurisdiccionales por parte del legislador secundario**, claro está, con las previsiones pertinentes para tal efecto, como lo son, que la persona designada para un determinado cargo cumpla con los requisitos legales instituidos para el cargo de que se trate y que la designación no se sostenga en la existencia de vínculos familiares, afectivos, económicos o de otra naturaleza.

Por razón de lo anterior, el hecho de que en el contexto de la ILCJ se proponga que dicha potestad no dependa exclusivamente de los titulares de órganos jurisdiccionales, no se ajusta al marco jurídico internacional y nacional creado para garantizar la independencia de los juzgadores.

Ante ello, se estima que dentro de la ILCJ debe permanecer la citada potestad constitucional, pero conforme a la visión originaria del Constituyente, en el sentido de que debe corresponder a las y los magistrados, así como a las y los jueces, la potestad de designar libremente a sus colaboradores; por supuesto, armonizándose tal previsión con la necesidad de que las personas que eventualmente puedan ser designadas para cubrir los puestos de la carrera judicial, acrediten tener los requisitos legales atinentes. De considerarse lo

contrario, la medida repercutiría negativamente en la garantía de independencia judicial en su ámbito de dimensión funcional interna y, además, en el derecho con que cuentan las y los titulares de los órganos jurisdiccionales para conformar sus equipos de trabajo.

No debe pasar desapercibido que uno de los propósitos de la enmienda a los artículos 97 y 99 de la Constitución, fue prever que lo relativo al ingreso, formación y permanencia del personal jurisdiccional, se sujetaría a la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, y que las facultades de nombramiento y remoción se regirán por lo dispuesto en dicho ordenamiento, a fin de consolidar una verdadera carrera judicial en la que sea posible ascender por meritocracia y en igualdad de condiciones para todas las personas.

Ese propósito se enfatizó en el documento denominado *“Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación”*, en donde se dijo que: *“las finalidades de la carrera judicial serán garantizar la independencia, imparcialidad, idoneidad, estabilidad, profesionalización y especialización de los servidores públicos que forman parte de ella, en el ejercicio de sus funciones; desarrollar un sentido de identidad y pertenencia hacia el Poder Judicial de la Federación, y garantizar la legitimidad de los órganos jurisdiccionales, entre otras”*.

Precisamente, si uno de los fines que se pretende alcanzar con la expedición de la nueva ILCJ, se traduce en garantizar, entre otros aspectos, la independencia, imparcialidad, idoneidad, estabilidad, profesionalización y especialización de los servidores públicos que forman parte de ella, en el ejercicio de sus funciones, así como desarrollar un sentido de identidad y pertenencia hacia el Poder Judicial de la Federación; debe establecerse legalmente la potestad de las y los juzgadores federales para nombrar, en otros cargos de la carrera judicial, al personal que a la fecha de creación de la legislación reglamentaria ya forme parte de dicho Poder, pues tales personas son las más idóneas para desarrollar ese *“sentido de identidad y pertenencia hacia el Poder Judicial de la Federación”*, lo que además redundaría en garantizar la meritocracia, lo cual, precisamente, fue uno de los aspectos que propiciaron la enmienda constitucional. Esto último se desprende del texto siguiente, perteneciente a la exposición de motivos<sup>157</sup>:

Se reforman los artículos 97 y 99 para prever que todo lo relativo al ingreso, formación y permanencia del personal jurisdiccional se sujetará a la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y que las facultades de nombramiento y remoción se regirán por lo dispuesto en dicho ordenamiento, **a fin de consolidar una verdadera carrera judicial en la que sea posible ascender por meritocracia** y en igualdad de condiciones para todas las personas.

---

<sup>157</sup> Exposición de motivos del *“Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación”*, página 6, último párrafo.

Además, es lógico pensar que las personas que a la fecha de creación de la legislación reglamentaria, ya estén integradas al Poder Judicial de la Federación, dada la formación que el trabajo jurisdiccional y administrativo cotidiano naturalmente otorga, están en mejores condiciones de cumplir con los fines de la carrera judicial expresados en líneas precedentes.

Por otro lado, en el artículo 10 de la IILCJ, textualmente se establecen cuáles son los cargos que conforman la carrera judicial, a saber:

Artículo 10. Categorías. La carrera judicial está integrada por las siguientes categorías:

I. Magistrada o Magistrado de Circuito;

II. Jueza o Juez de Distrito;

III. Secretaria o Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte o de la Sala Superior del Tribunal Electoral;

IV. Subsecretaria o Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte o de la Sala Superior del Tribunal Electoral;

V. Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta de Ministra o Ministro; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta, así como Instructor o Instructora de la Sala Superior del Tribunal Electoral;

VI. Secretario o Secretaria de Acuerdos de Sala;

VII. Subsecretaria o Subsecretario de Acuerdos de Sala;

VIII. Secretaria o Secretario de Tribunal de Circuito; Secretario o Secretaria de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral;

IX. Asistente de constancias y registro de tribunal de alzada;

X. Secretario o Secretaria Proyectista de Tribunal de Circuito;

XI. Secretario o Secretaria de Juzgado de Distrito;

XII. Asistente de constancias y registro de Juez de control o Juez de enjuiciamiento; así como los secretarios o secretarías instructores, de constancias, de audiencias, de acuerdos, de diligencias y de instrucción de los juzgados laborales;

XIII. Secretaria o Secretario Proyectista de Juzgado de Distrito;

XIV. Actuaría o Actuario del Poder Judicial de la Federación, y

XV. Oficial judicial.

La transcripción hace patente que, según la iniciativa, existen cargos de la carrera judicial que pertenecen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tales como los de Secretaria o Secretario General de Acuerdos; Subsecretaria o Subsecretario General de Acuerdos; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta de Ministra o Ministro; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta, así como Instructor o Instructora de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

No obstante, del contenido de la ILCJ se extrae que, sin justificación, la designación de estos últimos se realice de manera discrecional por parte de los magistrados del Tribunal Electoral y por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo cual se rompe con uno de los objetivos estatuidos en la exposición de motivos del llamado *“Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación”*, consistente en: ***“consolidar una verdadera carrera judicial en la que sea posible ascender por meritocracia y en igualdad de condiciones para todas las personas”***.

En efecto, si el nombramiento de los cargos de Secretaria o Secretario General de Acuerdos; Subsecretaria o Subsecretario General de Acuerdos; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta de Ministra o Ministro; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta, así como Instructor o Instructora de la Sala Superior del Tribunal Electoral, está proyectada para efectuarse de manera discrecional por parte de los magistrados del Tribunal Electoral y por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prácticamente no existe posibilidad para que las personas que funjan como Secretarios de Juzgado o de Tribunal de Circuito, puedan acceder a los cargos mencionados con anterioridad.

Por lo anterior, se estima que dentro de la IILCJ y, por supuesto, dentro de la legislación que en su caso se expida, debe quedar establecido que para acceder a los cargos de Secretaria o Secretario General de Acuerdos; Subsecretaria o Subsecretario General de Acuerdos; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta de Ministra o Ministro; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta, debe efectuarse un concurso de oposición, con lo cual se colmaría el multicitado objetivo, consistente en: ***“consolidar una verdadera carrera judicial en la que sea posible ascender por meritocracia y en igualdad de condiciones para todas las personas”***.

## PROPUESTA DE REDACCIÓN

Por todo lo anterior se propone la siguiente redacción del numeral 30 de la Ley de Carrera Judicial.

**Artículo 30. Facultad de nombramiento del personal.** Para los efectos de la atribución prevista en el párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución, las y los titulares cubrirán las vacantes de personal jurisdiccional **de entre las personas que colmen los requisitos previstos para el cargo o de las que figuren en las listas de vencedores a que se refiere el precepto anterior**, procurando

garantizar la integración paritaria del órgano jurisdiccional en cada categoría.

Se sugiere que se prevea la potestad de las y los juzgadores federales para nombrar en otros cargos de la carrera judicial, al personal que a la fecha de creación de la legislación reglamentaria ya forme parte de dicho Poder, pues, como se ha visto, tales personas son las más idóneas para desarrollar ese *“sentido de identidad y pertenencia hacia el Poder Judicial de la Federación”*, lo que además redundaría en garantizar la meritocracia, habida cuenta de que tal aspecto fue uno de los motivos que propiciaron la enmienda constitucional.

Finalmente, como se ha dicho en líneas precedentes, dentro de la Ley de Carrera Judicial, debe quedar establecido que para acceder a los cargos de Secretaria o Secretario General de Acuerdos; Subsecretaria o Subsecretario General de Acuerdos; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta de Ministra o Ministro; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta, debe efectuarse un concurso de oposición, con lo cual se colmaría el multicitado objetivo consiste en: ***“consolidar una verdadera carrera judicial en la que sea posible ascender por meritocracia y en igualdad de condiciones para todas las personas”***.

## 4.2 EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En la ILCJ se establece la evaluación del desempeño de algunos cargos de la carrera judicial.

Se explicó, en la exposición de motivos del documento denominado *“Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación”*, que la finalidad de tal mecanismo consiste en *“apreciar el rendimiento”* de las personas que integran la carrera judicial, *“detectar las necesidades de capacitación”* y *“recomendar la incorporación de mejores prácticas para optimizar la impartición de justicia”*.

Sin embargo, en el apartado de la evaluación del desempeño originalmente propuesto, no se contemplan las garantías adecuadas para evitar su utilización para separar o presionar a las y los operadores de justicia.

En ese sentido, de persistir una disposición análoga a la apuntada, con ello podrían vulnerarse derechos humanos, según se demostrará enseguida.

### 4.2.1 VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO DE IGUALDAD

Por principio, la evaluación al desempeño —que rigoriamente y de manera contraria al estándar internacional, es posible que, según la iniciativa, pueda desembocar en la remoción de las personas que funjan como servidoras públicas— no está dirigida para ser aplicada a todos los integrantes de la carrera judicial diversos a los titulares; sino que, sin justificación, se excluye de su

aplicación a los cargos de Secretaria o Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Sala Superior del Tribunal Electoral; Subsecretaria o Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte o de la Sala Superior del Tribunal Electoral; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta de Ministra o Ministro; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta, así como Instructor o Instructora de la Sala Superior del Tribunal Electoral; Secretario o Secretaria de Acuerdos de Sala; y Subsecretaria o Subsecretario de Acuerdos de Sala.

Esa distinción viola el derecho humano a la igualdad jurídica, en detrimento de las personas destinatarias de la evaluación, a saber: quienes se ubican en las categorías de Secretaria o Secretario de tribunal de circuito; Asistente de constancias y registro de tribunal de alzada; Secretario o Secretaria Proyectista de Tribunal de Circuito; Secretario o Secretaria de Juzgado de Distrito; Asistente de constancias y registro de Juez de control o Juez de enjuiciamiento; Secretarios o Secretarias instructores, de constancias, de audiencias, de acuerdos, de diligencias y de instrucción de los juzgados laborales; Secretaria o Secretario Proyectista de Juzgado de Distrito; Actuaría o Actuario y Oficial judicial, del Consejo de la Judicatura Federal. Dicha violación se presentaría en caso de no justificarse la razón por la que otros cargos diversos a los aludidos, estarán exentos de presentar tal evaluación, siendo que realizan funciones análogas a las desempeñadas por los funcionarios y funcionarias descritas en el párrafo anterior.

Pues bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), publicada en la página 121 del Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, de título y subtítulo: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”**, precisó que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *litis*, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

Por lo que hace al segundo principio, la Corte explicó que éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica, a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Esos postulados fueron reiterados en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.), publicada en la página 119 del Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, de título y subtítulo: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES”**, en donde la propia Primera Sala precisó que la igualdad formal o de derecho, constituye una protección contra distinciones o tratos arbitrarios, y se compone, a su vez, de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, **que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas, a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.**

Las tesis de jurisprudencia preinsertas son útiles para aseverar que corresponde al Poder Legislativo, en uso de la potestad que el orden constitucional le concede, emitir normas de derecho en las que se evite toda distinción o trato desigual, sin que exista la justificación atinente para dicho trato. Esto es, corresponde a dicho Poder, al amparo del principio de igualdad que subyace en el artículo 1o. de la Constitución Federal, evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional y que, por tal razón, al mismo tiempo sean violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Ahora bien, en el artículo 34 de la ILCJ, se previó que: *“[e]l Consejo, a través de acuerdos generales, establecerá los criterios y mecanismos de evaluación de la eficacia y eficiencia del ejercicio de las funciones jurisdiccionales, en función de cada categoría de la carrera judicial, determinando a su vez los alcances y efectos de los resultados de la evaluación. De igual forma, establecerá el periodo de aplicación, los sujetos a evaluar así como las instancias y órganos encargados de la evaluación y el seguimiento de los resultados”*.

Por su parte, el artículo 37 contempló que los resultados de la evaluación **serán la base** no solamente para la obtención de estímulos y reconocimientos, **sino también para decidir la permanencia o separación de la carrera judicial de algunos de sus miembros.**

Mientras tanto, dentro del diverso 38 se mencionó a los servidores públicos que serán sujetos de la evaluación, a saber: **“las categorías previstas en las fracciones VIII a XV del artículo 10 de esta ley, con excepción de los servidores públicos del Tribunal Electoral”**. Entonces, las categorías sujetas a evaluación del desempeño, de conformidad con la IILCJ, son las siguientes:

- Secretaria o Secretario de tribunal de circuito;
- Asistente de constancias y registro de tribunal de alzada;



- Secretario o Secretaria Proyectista de Tribunal de Circuito;
- Secretario o Secretaria de Juzgado de Distrito;
- Asistente de constancias y registro de Juez de control o Juez de enjuiciamiento;
- Secretarios o Secretarias instructores, de constancias, de audiencias, de acuerdos, de diligencias y de instrucción de los juzgados laborales;
- Secretaria o Secretario Proyectista de Juzgado de Distrito;
- Actuaría o Actuario y
- Oficial judicial.

Solamente como apunte, se destaca que los cargos conminados a sustentar la evaluación del desempeño, anteriormente descritos, están inmersos en el Consejo de la Judicatura Federal.

**Ello indica que estarán exentas de evaluación y, por ende, no podrán ser removidas por no acreditarla, las personas que se desempeñen en las categorías de:** Secretaria o Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte o de la Sala Superior del Tribunal Electoral; Subsecretaria o Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte o de la Sala Superior del Tribunal Electoral; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta de Ministra o Ministro; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta, así como Instructor o Instructora de la Sala Superior del Tribunal Electoral; Secretaria o Secretario de Acuerdos de Sala; y Subsecretaria o Subsecretario de Acuerdos de Sala.

Sin embargo, dentro de la iniciativa no quedó justificado por qué las categorías de la carrera judicial —diversas a las de juez o jueza y magistrado o magistrada— tales como Secretaria o Secretario de tribunal de circuito; Asistente de constancias y registro de tribunal de alzada; Secretario o Secretaria Proyectista de Tribunal de Circuito; Secretario o Secretaria de Juzgado de Distrito; Asistente de constancias y registro de Juez de control o Juez de enjuiciamiento; Secretarios o Secretarias instructores, de constancias, de audiencias, de acuerdos, de diligencias y de instrucción de los juzgados laborales; Secretaria o Secretario Proyectista de Juzgado de Distrito; Actuaría o Actuario y Oficial judicial, **todos del Consejo de la Judicatura Federal, sí deben ser sometidos a las evaluaciones del desempeño;** mientras que otros funcionarios que realizan funciones análogas a estos últimos, pero adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Electoral, **no serán sometidos a dicho examen, el cual, dicho sea de paso, puede concluir en la separación de la persona que funja como servidora pública, del cargo que desempeña y de la carrera judicial.**

Los razonamientos vertidos en líneas precedentes sirven para concluir que la evaluación al desempeño —que rigurosamente puede desembocar en la remoción de las personas que funjan como servidoras públicas—, viola el principio de igualdad en detrimento de las personas a quienes se dirige, por no justificarse por qué otras estarán exentas de ella, siendo que éstas realizan funciones análogas a las desempeñadas por aquéllas.

En este sentido, las siguientes ideas se presentan como una alternativa a seguir y es importante que se tomen en consideración:

- La evaluación por desempeño propuesta no debe ser considerada como un mecanismo de control que pueda afectar el principio de independencia, más bien debe aplicarse con la intención de mejorar y fortalecer al Poder Judicial de la Federación y a todo el personal encargado de la impartición de justicia.
- Para ello, es de suma importancia estructurar de manera muy clara y puntual, cuáles serán los mecanismos por utilizar y los criterios a considerar para obtener información que contenga indicadores objetivos y específicos, ya que la evaluación por desempeño debe de proveer toda la información indispensable y necesaria para que los evaluadores puedan tomar decisiones objetivas e imparciales con base en los resultados obtenidos por el personal sometido a dichos procedimientos.
- No dejar nada a discrecionalidad, sino establecer de manera clara, puntual y específica, cómo se llevará a cabo todo el protocolo de las evaluaciones de desempeño y todo lo que ello implica.

En el párrafo 65 del Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, respecto a la evaluación de desempeño, señala lo siguiente:

65. En los países en que los magistrados están sujetos a una evaluación profesional con una periodicidad regular<sup>158</sup>, el procedimiento de evaluación puede utilizarse para ejercer presión contra los jueces independientes o separarlos de su cargo en represalia por mantener una posición independiente sobre cuestiones relativas a la aplicación de la ley o la organización del sistema de justicia. En algunos de esos países, los jueces pueden ser despedidos por haber recibido calificaciones insatisfactorias en el proceso de evaluación, a menudo basadas principalmente en la productividad, más que en parámetros cualitativos<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Eslovaquia, Eslovenia, Kazajstán, Moldova y Serbia.

<sup>159</sup> Se respeta la nota de la transcripción: International Commission of Jurists, Serbia's Judges and Prosecutors: The Long Road to Independent Self-Governance (2016), págs. 35 a 38. Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, del 17 de julio de 2020, A/75/150, punto 65, visible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.

#### 4.2.2 EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO CON CONSECUENCIAS SANCIONATORIAS

El artículo 40, fracción IV, de la ILCJ, prevé lo siguiente:

**Artículo 40. Causales de separación.** La separación de las servidoras públicas y los servidores públicos pertenecientes a la carrera judicial ocurrirá cuando se presente cualquiera de las siguientes causas:

[...]

IV. No aprobar las evaluaciones de desempeño a que se refiere la presente ley y las disposiciones normativas aplicables...

Como se ve, la fracción IV del artículo 40 de la iniciativa de ley, prevé como causa de separación, el “*no aprobar las evaluaciones de desempeño*”, otorgando a este mecanismo consecuencias de naturaleza sancionatoria.

Al respecto, amerita destacarse que esa previsión está en disonancia con las finalidades que persigue la evaluación, y que consisten, según se divulgó inicialmente, en: “*apreciar el rendimiento*” de las personas que integran la carrera judicial, “*detectar las necesidades de capacitación*” y “*recomendar la incorporación de mejores prácticas para optimizar la impartición de justicia*”; **de lo que se sigue que dicha causal de remoción, realmente carece de asidero jurídico en función de los objetivos que persigue la evaluación; pero, además, se aleja del estándar internacional relativo a que la capacitación jurídica constante y sistemática de funcionarios judiciales, es un factor para obtener más puntaje en concursos de oposición y méritos, o para ascensos, pero no una condicionante para permanecer en el cargo.**

#### 4.2.3 LA CAPACITACIÓN DE PERSONAL JURISDICCIONAL ES FACTOR PARA OBTENER BENEFICIOS, NO UNA CONDICIONANTE PARA PERMANECER EN UN CARGO

La capacitación que se ofrece en las escuelas judiciales tiene distintos valores en los Estados.

Al respecto, la Comisión Interamericana ha observado que el derecho a la capacitación se encuentra reconocido en varias de las legislaciones de los Estados<sup>160</sup>. Asimismo, en las Constituciones o en la legislación de varios Estados, se crean Escuelas Judiciales<sup>161</sup> vinculadas al Poder judicial o al Organismo Judicial, o adscritas a los Consejos de la Judicatura, para realizar esta labor<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Por ejemplo, la Ley 270 de 1996, de Colombia, artículo 152; el Decreto 536 de 1990: Ley de carrera judicial de El Salvador, artículo 73; el Decreto 41-99: Ley de Carrera judicial de Guatemala, adoptada el 26 de febrero de 2000, artículo 27; y la Ley de Carrera Judicial de República Dominicana, artículo 42.

<sup>161</sup> Por ejemplo, la Ley 19.346, de 18 de noviembre de 1994, de Chile, artículo 1; el Código Orgánico de la Función Judicial de 2009 de Ecuador, artículo 80 y 85; el Decreto 536 de 1999: Ley del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, artículo 36 y sobre la Escuela de Capacitación Judicial, contemplada en la Constitución de la República de El Salvador, adopta por Decreto Legislativo N° 38 del 15 de diciembre

Es común a las normas sobre capacitación y creación y funcionamiento de las Escuelas judiciales, referirse a la capacitación y a la formación. Algunas lo hacen de manera general y otras en forma mucho más detallada, especificando el alcance de la capacitación y de la formación<sup>163</sup>. Algunas de las legislaciones regulan expresamente el carácter continuado de la capacitación.

**En algunos países de la región, la capacitación tiene un valor en los puntajes para concursos de oposición y méritos<sup>164</sup> o para ascensos<sup>165</sup> y, en otras legislaciones, se considera un requisito previo a la postulación de cargos jurisdiccionales<sup>166</sup>.** Asimismo, para acceder a la formación y capacitación que brindan las Escuelas judiciales, algunos Estados prevén el otorgamiento de becas<sup>167</sup> y en algunos países estas Escuelas tienen, entre sus atribuciones, la capacitación tanto de jueces como de fiscales<sup>168</sup>.

Dentro del documento *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*<sup>169</sup>, la Comisión recomienda a los Estados, adoptar medidas para garantizar una capacitación permanente que sea accesible a las y los operadores de justicia. Dicha capacitación debe ser especialmente efectiva en materia de derechos humanos, para que todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento de casos, puedan aplicar de una manera adecuada las normas nacionales e internacionales relevantes, evitando incurrir en actos u omisiones de los cuales se pueda derivar la responsabilidad internacional del Estado. En particular, la Comisión Interamericana recomienda

---

de 1983, en el artículo 187; el Decreto 41-99: Ley de Carrera judicial, de Guatemala, adoptada el 26 de febrero de 2000, artículo 12, prevé una Unidad de Capacitación Institucional; la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial de Honduras, adoptada el 18 de junio de 1980, artículos 14 y 21, sobre la Escuela Judicial; la Constitución de la República Dominicana, adoptada el 26 de enero de 2010, que crea en el artículo 150 la Escuela Nacional de la Judicatura; y la Constitución Política del Perú, adoptada el 29 de diciembre de 1993, artículo 151, que crea la Academia de la Magistratura.

<sup>162</sup> Por ejemplo, Constitución de la República de El Salvador, adopta por Decreto Legislativo N° 38 del 15 de diciembre de 1983, artículo 187, sobre la Escuela de Capacitación Judicial; la Ley de carrera judicial: Ley No. 501, de 2004, de Nicaragua, artículo 81, sobre el Instituto de Capacitación y Documentación Judicial; y la Ley 270 de 1996 de Colombia que adscribe la Escuela Judicial de Colombia a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>163</sup> Por ejemplo, el Código Orgánico de la Función Judicial de 2009 de Ecuador, artículo 86; el Decreto 536 de 1999: Ley del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, adopta el 19 de marzo de 1998, artículo 39 y 42, y el Decreto 536 de 1990: Ley de carrera judicial, artículo 75; la Constitución Política del Perú, adoptada el 29 de diciembre de 1993, artículo 151, y la Ley Orgánica De La Academia De La Magistratura: Ley N° 26335, adoptada el, 21 de julio de 1994, artículo 2; y la Constitución de la República Dominicana, adoptada el 26 de enero de 2010, artículo 150.

<sup>164</sup> Código orgánico de la función judicial de 2009 de Ecuador, artículo 80.

<sup>165</sup> Código orgánico de la función judicial de 2009 de Ecuador, artículo 80; Constitución Política del Perú, adoptada el 29 de diciembre de 1993, artículo 151, y Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura: Ley N° 26335, 21 de julio de 1994, artículo 11.

<sup>166</sup> Por ejemplo, Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura: Ley N° 26335 de julio de 1994, de Perú, artículo 11.

<sup>167</sup> Por ejemplo, Decreto 536 de 1990: Ley de carrera judicial, de El Salvador, artículo 77.

<sup>168</sup> Por ejemplo, la Escuela de la Función Judicial de Ecuador y la Academia de la Magistratura de Perú.

<sup>169</sup> OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013. Consultable en la dirección electrónica: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

que los Estados prioricen la ejecución de planes de capacitación especializados para jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos en materia de los derechos de grupos que por sus particularidades requieren de un tratamiento especializado, como lo son los derechos de los pueblos indígenas y niños, niñas y adolescentes, con el objetivo fundamental de que las y los operadores de justicia cuenten con una formación especializada para que respeten su dignidad cuando hayan sido víctimas de violaciones a sus derechos, les den una adecuada participación en los procesos que los involucren y garanticen el pleno acceso a la justicia para remediar integralmente los hechos sufridos, posibilitando que los actos de violencia en su contra sean prevenidos, investigados y sancionados en los términos establecidos por el derecho internacional<sup>170</sup>.

Como puede verse, el estándar referente a la capacitación de los miembros de los órganos jurisdiccionales, es factor para obtener más puntaje en concursos de oposición y méritos, o para ascensos, **pero no una condicionante para permanecer en el cargo**; de ahí por qué se afirma que el artículo 40, fracción IV, previsto en la ILCJ, no se ajusta al derecho internacional de los derechos humanos, ni tampoco tiene sustento en la Constitución, esto último, tomando en cuenta que el dictamen aprobado tanto por el Senado de la República, como por la Cámara de Diputados, en donde se contiene la enmienda constitucional del artículo 100, quedó en los términos siguientes:

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios y funcionarias, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género. **El Consejo de la Judicatura Federal contará con una Escuela Federal de Formación Judicial encargada de implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables.**

En razón de lo anterior, se considera que dentro de la nueva ILCJ, la capacitación de personal jurisdiccional debe establecerse como factor para obtener beneficios, pero no como una condicionante para permanecer en un cargo.

## PROPUESTA DE REDACCIÓN

**Por las razones expuestas, respecto de la evaluación estatuida en la legislación debe establecerse que su propósito será estimular a las personas que desempeñan las categorías previstas en las fracciones VIII a**

<sup>170</sup> CIDH. *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*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párrafo 145, visible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

**XV del artículo 10 de la iniciativa de ley, a que constantemente se estén capacitando con el fin de que esa capacitación pueda servir para tener mayor puntaje en concursos de oposición o se traduzca en méritos para ascender a otra categoría o incluso, además de lo anterior, tal capacitación puede preverse como un requisito previo a la postulación de cargos jurisdiccionales; pero no como causal de separación, habida cuenta que tal consecuencia está en discordancia con los fines a que se refiere el artículo 34 de dicha iniciativa de legislación, lo que se refuerza tomando en cuenta de que en la Constitución tampoco está previsto tan radicar efecto.**

Por tanto, **la causal de separación contenida en el artículo 40, fracción IV, de la iniciativa de Ley de Carrera Judicial, no se ajusta al estándar internacional referido, ni está prevista en la Constitución, de manera que dicha previsión no debe trascender a la Ley de Carrera Judicial que, en su caso, se apruebe.**

Sin embargo, en caso de que el Poder Legislativo estimara necesario establecer la referida causal de separación dentro de la legislación, esta debería construirse de manera análoga a como lo hizo el legislador secundario en la Ley General del Servicio Profesional Docente, concretamente en su artículo 53, en donde se previó que el personal docente que no obtuviera un resultado suficiente para una **tercera evaluación**, no sería separado de la función pública, sino que podría ser readscrito para continuar en otras áreas dentro de dicho servicio, o bien, estar en posibilidad de incorporarse a los programas de retiro voluntario.

### **4.3 ESTÍMULOS**

Los estímulos forman una parte importante dentro de cualquier institución, ya que la finalidad de éstos es incentivar o motivar al personal para que se realice un mayor esfuerzo y, de esta manera, se obtenga un beneficio como consecuencia de un resultado.

Los estímulos van en relación con un reconocimiento que trae como consecuencia un beneficio bilateral que proporciona una motivación para el mejor desempeño de las funciones realizadas.

El artículo 50 de la ILCJ, establece lo siguiente:

El Consejo establecerá, de acuerdo con su presupuesto y mediante disposiciones generales, un sistema de estímulos para aquellas personas comprendidas en las categorías señaladas en el artículo 10 de esta ley. Dicho sistema podrá incluir estímulos económicos y tomará en cuenta el desempeño en el ejercicio de su función, **los cursos realizados dentro de la Escuela Judicial**, la antigüedad, grado académico, y los demás que mediante acuerdos generales estime necesarios el propio Consejo. Adicionalmente, y tratándose de magistradas o magistrados de circuito y juezas o jueces de distrito, el Consejo podrá autorizar

años sabáticos, siempre que la interesada o el interesado presente un proyecto de trabajo que redunde en su formación académica y profesional y sea de interés para el Poder Judicial de la Federación, así como también becas para estudios e investigación en el extranjero dentro de las posibilidades de orden presupuestal, siempre considerando las cargas de trabajo del órgano jurisdiccional y las necesidades del servicio.

En tal virtud, es importante que además de los cursos realizados dentro de la escuela judicial, también sean expresamente tomados en consideración las cátedras, conferencias, publicaciones, así como los cursos de formación y actualización, impartidos por las y los jueces y magistrados, toda vez que éstos forman parte de la preparación académica y práctica de los impartidores de justicia, pues ello denota un íntimo contacto con la realidad académica que norma y se adapta, a partir de múltiples y dinámicos cambios que operan en ella.

Esto resulta relevante, además, en el sentido de que por esa manera de participar en la difusión del conocimiento, se discierne de mejor forma el entorno, a partir de diversas perspectivas que pueden brindar la posibilidad de emitir, de mejor forma, un razonamiento imparcial e independiente, al estar en contacto con diversas experiencias y métodos de enseñanza que no se basan simplemente en el tradicional enfoque jurídico, para desarrollar una capacidad técnica en el operador o juzgador, ya que puede crear en él, la capacidad para reflexionar de forma más crítica sobre diversas situaciones<sup>171</sup>. Ello se traduce en un verdadero conocimiento adquirido, que deriva en el desarrollo y consolidación de las competencias que desempeñan con independencia de sus funciones.

#### **4.4 DE LA ESCUELA FEDERAL DE FORMACIÓN JUDICIAL**

La Escuela Federal de Formación Judicial tiene como naturaleza ser un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, que funcionará como una institución de educación especializada en la educación judicial para la profesionalización de la carrera judicial, dirigido principalmente al personal administrativo del Poder Judicial de la Federación, y después, a todas aquellas personas que aspiren a pertenecer a éste.

Al respecto, el Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, en el párrafo 71 menciona lo siguiente:

71. En algunos países, las decisiones respecto de las posibilidades de desarrollo de la carrera de los magistrados son adoptadas por los funcionarios de gobierno, en general el Ministro de Justicia, lo que expone a los magistrados al riesgo de ser sometidos a presiones políticas, especialmente cuando las decisiones sobre su ascenso no se funden en factores objetivos, como la integridad, las cualificaciones

---

<sup>171</sup> Lo anterior, se desarrolla por Roberto Rodríguez Meléndez, en el artículo “Capacitando jueces: más allá del desarrollo de una capacidad técnica para el análisis del Derecho.” Consultable en [https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/MICROSITIOS\\_Propuesta/4%20Material%20de%20apoyo/Capacitando%20jueces%20mas%20alla%20del%20desarrollo%20de%20una%20capacidad%20tecnica%20ara%20el%20analisis%20del%20Derecho.pdf](https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/MICROSITIOS_Propuesta/4%20Material%20de%20apoyo/Capacitando%20jueces%20mas%20alla%20del%20desarrollo%20de%20una%20capacidad%20tecnica%20ara%20el%20analisis%20del%20Derecho.pdf), pág.21.



y la experiencia, o no se adopten en función de procedimientos claros y transparentes establecidos en la ley. Este es aparentemente el caso de Serbia, en que en las resoluciones sobre ascensos dictadas por el Consejo Superior de Justicia no figuran los criterios utilizados para asignar un orden de prioridades de candidatos según la calificación obtenida, lo que genera la sospecha de que los candidatos “obedientes” pueden gozar de ventajas a costa de los magistrados independientes<sup>172</sup>.

El artículo 53, párrafo segundo, de la ILCJ, señala:

Artículo 53. Facultades de la Escuela Judicial.

II. Participar en los exámenes de oposición, así como los procesos de selección y evaluación del personal del Poder Judicial de la Federación en los términos de esta ley.

La citada porción normativa cobra relevancia al fungir la escuela judicial, entre otras funciones, como el órgano encargado de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial

En ese orden de ideas, se recalca la necesidad de una Escuela Judicial que promueva el genuino desarrollo de diversos enfoques o perspectivas, que no solo comprendan los normativos o jurídicos, sino que se pueda desarrollar, por medio de la educación y capacitación, el entendimiento multidisciplinario a través del diálogo; y que a su vez, adicionalmente, tenga reglas tanto estructurales como operativas precisas, previamente establecidas, especialmente en tratándose de temas como derechos y obligaciones de los alumnos y sustentantes, cuestiones éticas, cooperación con otras instituciones, así como estándares internacionales de acreditación educativa. Todo ello, con miras a una autonomía de dicho ente.

Diversos estudiosos del tema coinciden en que no existe un modelo tipo o único de escuela judicial. Esto explica que en los hechos ocurran múltiples instrumentaciones de los institutos o escuelas judiciales.

Sin embargo, esencialmente por tan relevante función en la carrera judicial, deben evitarse algunos rubros, tales como:

La colonización o domesticación ideológica o partidista del instituto (ya en la designación de sus autoridades y cuerpo docente, ya en el contenido de los programas de estudio);

La devaluación de sus diplomas si no son conceptuados como obligatorios para ingresar o ascender o, en subsidio, si en definitiva son escasamente valorados para esas nominaciones. En esta última hipótesis, la dirigencia gubernativa

---

<sup>172</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Presentación de la Asociación de Magistrados de Serbia. Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, del 17 de julio de 2020, A/75/150, punto 71, visible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.



presenta a la escuela judicial como un modelo de legitimación de los cuadros tribunalicios, pero después, mediante una hábil treta gatopardista, la reduce al convertirla, algunas veces, en una suerte de imprenta de certificados, antecedentes y títulos de escaso vigor al momento de concretar los nombramientos.

La insuficiencia presupuestaria, a fin de que se evite recortar seriamente, del mismo modo, la calidad y la eficiencia de sus servicios<sup>173</sup>.

Derivado de lo anteriormente expuesto, se realiza una propuesta formal para que la Escuela Federal de Formación Judicial sea autónoma y, de esta manera, cuente con las condiciones necesarias y permanentes en el cumplimiento de sus fines y funciones.

#### 4.5 READSCRIPCIONES

Como se indicó en otra parte de este documento, una de las formas en que podría afectarse la inamovilidad e independencia de las y los jueces, y de las y los magistrados, es la readscripción.

La Corte Interamericana ha indicado que si bien el traslado o cambio de plaza puede ser necesario, también ha subrayado que la readscripción no debe ser arbitraria, sino fundada en criterios objetivos, incluso otorgando la posibilidad de atender *“las opiniones, aspiraciones y la situación familiar del operador de justicia involucrado, así como la especialización y fortalezas adquiridas en el transcurso de su carrera”*<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> Sagües, Néstor Pedro. “Las escuelas judiciales. Un balance institucional,” en *Las escuelas judiciales en el Estado democrático ¿Hacia dónde va la Escuela Judicial Electoral?*, Coordinación Gabriela D. Ruvalcaba García, et. al, p. 102, visible en:

[https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/Las%20escuelas%20judiciales\\_Digital.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Las%20escuelas%20judiciales_Digital.pdf).

<sup>174</sup> En el Estándar Internacional, se denomina con el término “Traslado” a las readscripciones conocidas en nuestra legislación. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado en los párrafos 125, 126 y 217 del Informe de las Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia lo siguiente:

125. El traslado de las y los operadores de justicia de plaza o de la sala en la cual trabajan puede tener un fin legítimo y ser necesaria para la reestructuración y administración eficiente del poder judicial, fiscalías o defensorías públicas. Sin embargo, cuando está basado en motivos de carácter discrecional el acto de separación del operador de justicia de los casos que venía conociendo o de su lugar de trabajo puede ser una represalia a sus decisiones, sirviendo la amenaza de traslado también como un amedrentamiento para el desempeño independiente de sus labores.

126. Sobre este aspecto, la Comisión Interamericana recibió información según la cual, por ejemplo, un presidente de una Corte Suprema de Justicia disponía el traslado de jueces de salas con el objetivo de reprimir a aquellos que no votaran en las decisiones de relevancia nacional, apeguándose a la directriz señalada por el presidente de la corte. La Comisión recibió a su vez información sobre un juez que habiéndose especializado en el ámbito penal durante todos sus años de servicio en el poder judicial había sido trasladado a desempeñarse como juez civil en virtud de no haber coincidido con el criterio jurídico del presidente de la Corte Suprema. Asimismo, la Comisión recibió información sobre el traslado de jueces de tribunales cuando han adoptado decisiones de carácter sensible en materia de graves violaciones a derechos humanos y dicho traslado podría tener por objetivo separarlos de tomar una decisión que pudiera afectar sensiblemente los intereses de otros poderes.

En específico, sobre la reforma judicial en México, el Relator de Naciones Unidas para la Independencia, sostuvo:

Por otro lado, los cambios bruscos de adscripción de funcionarios judiciales únicamente invocando como justificación “las necesidades del servicio”, tal como lo expreso en mi informe sobre procedimientos disciplinarios en contra de jueces, podrían atentar también contra principios de estabilidad en el cargo enfatizados en la resolución del Consejo de Derechos Humanos 23/6 que alienta a los Estados,

---

127. En vista de situaciones como las señaladas, la Comisión resalta la importancia de que los traslados de las y los operadores de justicia se realicen sobre la base de criterios públicos y objetivos; adoptados a través de un procedimiento previo y claramente establecido, en el cual se tengan en cuenta los intereses y necesidades del operador de justicia involucrado. En este sentido, es conveniente brindar una oportunidad para escuchar cuenta las opiniones, aspiraciones y la situación familiar del operador de justicia involucrado así como la especialización y fortalezas adquiridas en el transcurso de su carrera. Las transferencias y rotaciones no deben decidirse arbitrariamente, sino responder a criterios objetivos. La Comisión considera asimismo al igual que la Relatoría de Naciones Unidas que debería existir una oportunidad para las y los operadores de justicia a impugnar las decisiones de traslado o separación de los casos, incluyendo el derecho de acceso a un tribunal.

En el Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Diego García Sayán, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 35/11 del Consejo de Derechos Humanos en los párrafos 58, 60, 67 incisos a) y c), y 69 se pronuncia respecto a este tema:

58. Las sanciones encubiertas asumen distintas modalidades, desde formas “leves” de hostigamiento (por ejemplo, un traslado a una oficina más pequeña) al ejercicio de una presión o amenazas fuertes y continuas. Tal vez se las aplique para inducir al magistrado a desestimar la consideración de un caso o a resolverlo de determinada manera, o constituyan una sanción por una opinión expresada o una decisión adoptada en el ejercicio de su profesión, incluso si la conducta sancionada es conforme a la legislación nacional y las normas pertinentes que regulan la conducta profesional. Los tribunales regionales de derechos humanos han considerado varios casos en que se han aplicado a los jueces procedimientos disciplinarios o se los ha separado de sus cargos por haber expresado opiniones críticas hacia el poder judicial o la reforma del sistema de justicia.

60. Las respuestas al cuestionario muestran que muchos magistrados han sido sometidos a “hostigamiento judicial” — el uso malicioso y a menudo simultáneo de procedimientos disciplinarios, procesos civiles y/o enjuiciamientos, como táctica para imponer una represalia o ejercer coacción para obligar a un juez a rechazar la consideración de un caso en particular, trasladarlo a otro juzgado o tribunal o forzar su dimisión. A veces, el hostigamiento judicial se ha utilizado para castigar a un magistrado por una sentencia dictada en ejercicio de sus funciones, o por la expresión de opiniones críticas a las autoridades judiciales o la reforma del poder judicial. En algunos casos, los procesos judiciales llevados a cabo contra los jueces siguen pendientes durante años a fin de ejercer una presión permanente sobre los magistrados independientes que no desean seguir las directivas del Gobierno o de sus superiores jerárquicos en el poder judicial.

67. Las sanciones encubiertas que afectan a las condiciones de servicio del magistrado tienen efectos negativos en su seguridad personal o económica, su seguridad física o sus oportunidades de desarrollo profesional. Entre ellas, cabe señalar las siguientes:

a) las formas “leves” de hostigamiento que afectan negativamente al desempeño diario de sus funciones (por ejemplo, un traslado a una oficina más pequeña o a una oficina compartida o el retiro de asistencia administrativa);

c) traslados a un juzgado o tribunal diferente sin su consentimiento y en situaciones distintas a las previstas en las normas internacionales;

69. Una de las formas más habituales de aplicar medidas encubiertas que afectan a las condiciones de servicio del magistrado es trasladarlo a un juzgado o tribunal diferente para sancionarlo por su independencia y coraje y disuadir a otros de seguir su ejemplo. Esta medida parece haber sido utilizada como sanción encubierta en varios países, a veces acompañada de la amenaza de separar al juez de su cargo o de imponerle sanciones disciplinarias, para impedir que resuelva un caso en particular o para castigar y marginalizar a un magistrado considerado demasiado independiente o que no apoya los intereses del Gobierno.

en sus párrafos 2 y 3, a mantener “la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas, [las cuales] deben estar debidamente garantizadas por la ley, que la seguridad en el cargo de los jueces es una garantía esencial de la independencia del poder judicial, y que los motivos para destituirlos deben ser explícitos, con circunstancias bien determinadas y establecidas por la ley, que incluyan las razones de la incapacidad o el comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones, y que los procedimientos en que se basan las medidas disciplinarias, la suspensión o la destitución de un juez deben respetar las debidas garantías procesales”.

Dada la amplia extensión territorial de México, un cambio de adscripción de distrito o de circuito judicial lleva implícito un cambio en el proyecto de vida personal, profesional y familiar que requiere un proceso de asimilación temporal para realizar los ajustes económicos y logísticos necesarios, lo cual amerita una resolución razonada que respete el principio de razonabilidad, proporcionalidad y temporalidad<sup>175</sup>.

En el “*Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial*”<sup>176</sup>, se dice que en materia de traslados, lo que se conoce como readscripciones en el Derecho nacional, deben tomarse en cuenta la especialización de las y los juzgadores federales, pero también su situación familiar. Así se puede apreciar del texto siguiente:

Un componente de los procesos de traslados, según la Comisión, debe ser tomar en cuenta, además de factores como la “especialización y fortalezas adquiridas durante el transcurso de su carrera”<sup>177</sup> los deseos de las y los jueces, incluyendo opiniones, aspiraciones y situación familiar<sup>178</sup>.

Sobre el particular, el Estatuto del Juez Iberoamericano<sup>179</sup> señala que excepcionalmente por ley podrá imponerse el ascenso o traslado siempre que sea por necesidad debido a modificaciones en la organización judicial o el destino

---

<sup>175</sup> Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados, REFERENCIA: OL MEX 13/2020 de 30 de noviembre de 2020, Visible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25727>.

<sup>176</sup> Ver en:

[https://www.cejil.org/sites/default/files/compendio\\_de\\_estandares\\_judiciales\\_online.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/compendio_de_estandares_judiciales_online.pdf)

<sup>177</sup> Se respeta la cita siguiente: CIDH. *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*, op. cit., párr. 127.

<sup>178</sup> Se respeta la nota de transcripción: Ibid. Ver también, ONU–Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Carina Knaul de Alburquerque e Silva – Adición: Misión a Colombia. Doc. ONU A/HRC/14/26/Add.2. 15 de abril de 2010. Párr. 88, Recomendaciones d; ONU–Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Doc. ONU A/HRC/20/19. 7 de junio de 2012. Párr. 69; ONU–Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul – Adición: Misión a Turquía. Doc. ONU A/HRC/20/19/Add. 3. 4 de mayo de 2012. Párr. 42.

<sup>179</sup> Ver en:

<http://www.poderjudicial.gob.hn/CUMBREJUDICIALIBEROAMERICANA/Documents/estatutodeljuezeiberoamericano.pdf>.

temporal del juez o jueza o para reforzar otro órgano jurisdiccional<sup>180</sup>. En estos casos, según se lee en el *“Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”*, se debe garantizar en todo momento el respeto al debido proceso, esto es, las personas en cargo de juzgador que puedan resultar afectadas con el traslado, deben ser oídas de manera previa a autorizar la readscripción.

En el precitado *“Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”*, refiriéndose en particular al caso de fiscales, se precisa que la Relatoría de la ONU ha mostrado preocupación cuando los traslados son realizados como una forma de castigo o de premio por lealtad al funcionario judicial<sup>181</sup>. Esto último pone de manifiesto que los traslados o readscripciones no pueden efectuarse como una manera de imposición de castigo.

En ese sentido, según se menciona en el documento en comentario, la Comisión ha explicado que *“cuando está basado en motivos de carácter discrecional el acto de separación del operador de justicia de los casos que venía conociendo o de su lugar de trabajo puede ser una represalia a sus decisiones, sirviendo la amenaza de traslado también como un amedrentamiento para el desempeño independiente de sus labores”*<sup>182</sup>.

Si bien uno de los objetivos buscados con la readscripción de funcionarios y funcionarias judiciales, consiste en: *“garantizar la legitimidad de los órganos jurisdiccionales y sus juzgadores y juzgadoras, frente a la ciudadanía y al resto de las autoridades, poniendo especial énfasis en la percepción de imparcialidad”*; lo que importa es que dicho objetivo no es una justificación legítima ni razonable para afectar la garantía reforzada de inamovilidad de las y los jueces, y de las y los magistrados, por medio de la readscripción que, además, como está planteada en la iniciativa de ley, **más bien parece ser una sanción encubierta**.

En la exposición de motivos del *“Proyecto de Reformas con y para el Poder Judicial de la Federación”*, se establecen las pautas al tenor de las cuales podrá cambiarse la adscripción de las y los jueces, así como de las y los magistrados, por “necesidades” del servicio.

Dentro de la propuesta se explica que los cambios de adscripción buscan los siguientes objetivos, a saber: el garantizar la legitimidad de los órganos jurisdiccionales que integran al Poder Judicial de la Federación y de sus

---

<sup>180</sup> Cumbre Judicial Iberoamericana, Estatuto del Juez Iberoamericano, art. 16. Ver también, Consejo de Europa. Carta Europea sobre el estatuto del juez, arts. 1.3 y 4.3, que también incluye la posibilidad de traslados por libre consentimiento. Ver en: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4255/carta-europea.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>181</sup> Se respeta la nota de transcripción: ONU – Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Doc. ONU A/HRC/20/19. 7 de junio de 2012. Párr. 68.

<sup>182</sup> Se respeta la nota de transcripción: CIDH. *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*, op. cit., párr. 125.

juzgadores, frente a la ciudadanía y al resto de las autoridades; fortalecer los circuitos y órganos jurisdiccionales en aras de que su funcionamiento cumpla con los estándares constitucionales y legales; desarrollar adecuadamente la vigilancia, supervisión, investigación y sanción de los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas, y garantizar la especialización de los órganos jurisdiccionales, entre otros.

Con esas ideas en la ILCJ, se propuso la redacción del siguiente precepto:

**Artículo 63. Cambios de adscripción.** El Consejo realizará los cambios de adscripción, por necesidades del servicio, considerando los siguientes objetivos:

I. Garantizar la legitimidad de los órganos jurisdiccionales que integran al Poder Judicial de la Federación y de sus juzgadores o juzgadoras, frente a la ciudadanía y al resto de las autoridades, poniendo especial énfasis en la percepción de imparcialidad. Así, enunciativamente, se justificará la realización de cambios de adscripción cuando puedan generarse cuestionamientos derivados de las relaciones familiares con otros trabajadores del Poder Judicial de la Federación en ese circuito, cuando existan nombramientos cruzados o triangulados y, particularmente, en el órgano jurisdiccional de su adscripción, o cuando puedan percibirse posibles conflictos de intereses;

II. Fortalecer los circuitos y órganos jurisdiccionales en aras de que su funcionamiento cumpla con los estándares constitucionales y legales cuya implementación corresponde al Consejo, remediando, por ejemplo, casos en que se presente un número inusitado de impedimentos fundados o existan problemas de productividad o de integración de órganos jurisdiccionales;

III. Desarrollar adecuadamente sus atribuciones de vigilancia, supervisión, investigación y sanción de los servidores públicos o las servidoras públicas que incurran en responsabilidades administrativas;

IV. Garantizar la especialización de los órganos jurisdiccionales cubriendo la vacante con servidores públicos o servidoras públicas que hubieren resultado vencedores de concursos especializados en la competencia del órgano jurisdiccional; y

V. Las demás que defina como parte de su política de adscripciones.

Tratándose de cambios de adscripción entre órganos jurisdiccionales de la misma especialidad y en la misma ciudad, el Consejo no estará obligado a motivar las necesidades en el servicio.

Ahora bien, la justificación para sugerir el texto preinserto, lejos de ajustarse a estándares internacionales como exigentemente se menciona en la iniciativa de ley, en el fondo busca —textualmente así se plasma en el aludido documento y, por lo mismo, trasciende al normativo proyectado—: *“desarrollar [...] la vigilancia, supervisión, investigación y sanción de los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas”*; propósito tal que, dicho sea de paso, más bien

pone de relieve que los mencionados cambios de adscripción no responden precisamente a las necesidades del servicio, **sino que su verdadero objetivo consiste en imponer sanciones encubiertas sin el desahogo del correspondiente procedimiento administrativo**, esto último derivado de la probable emisión de nombramientos “cruzados”, la existencia de indicios sobre un número “inusitado” de impedimentos para conocer y resolver asuntos, la presunta presencia de “conflictos de intereses” y, finalmente, con el fin de no entorpecer investigaciones derivadas de actos de corrupción.

Una muestra de esa velada intención, se desprende del siguiente extracto de la conferencia de prensa pronunciada por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diez de octubre de dos mil diecinueve, realizada en el área de murales del alto tribunal<sup>183</sup>:

A partir de mi llegada a la Presidencia de la Corte, y consecuentemente del Consejo de la Judicatura Federal, **hemos venido utilizando las readscripciones, precisamente para ir rompiendo los conflictos de interés que se dan en ciertos tribunales y en ciertos circuitos por el nepotismo**. Hay tribunales y hay circuitos que están realmente inundados por redes familiares, y que esto genera no pocos conflictos de interés.

**Hemos estado combatiendo esta práctica a través de las readscripciones**, y también nos han servido para romper redes de **probable** corrupción, o **donde tenemos sospechas** de que hay corrupción.

[Énfasis añadido].

La misma idea se reiteró en el Informe Anual de Labores 2019, en donde se dijo lo siguiente<sup>184</sup>:

## 2. Combate a la corrupción y al nepotismo

El primer gran eje de acción para la renovación del Poder Judicial de la Federación es el combate a la corrupción y al nepotismo. En esta línea de acción, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó el Acuerdo General que reglamenta la nueva política para la carrera judicial en relación con la reincorporación, adscripción y readscripción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.  
[...]

**De esta manera, procede la readscripción de titulares cuando tienen relaciones familiares en su circuito, cuando contratan a familiares del personal a su cargo, cuando aumentan significativamente las denuncias o**

---

<sup>183</sup> Consultable en: <https://arturozaldivar.com/wp-content/uploads/2020/01/PALABRAS-DEL-PRESIDENTE-DE-LA-SUPREMA-CORTE-DE-JUSTICIA-DE-LA-NACION-MINISTRO-ARTURO-ZALDIVAR-DURANTE-CONFERENCIA-DE-PRENSA-REALIZADA-EN-EL-AREA-DE-MURALES-DEL-ALTO-TRIBUNAL-10-OCTUBRE.pdf>.

<sup>184</sup> Ver en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe\\_labores\\_transparencia/version/2020-01/informe-ejecutivo-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/version/2020-01/informe-ejecutivo-2019.pdf).

**quejas en su contra, o cuando hay baja productividad, así como por razones humanitarias, acciones afirmativas, y como medida de protección a la seguridad de titulares, entre otros supuestos.**

**Mediante esta política se combate el nepotismo, eliminan conflictos de interés, corrige el funcionamiento de órganos jurisdiccionales y rompen esquemas de posible corrupción; sin perjuicio de los procedimientos disciplinarios respectivos. La implementación de esta política ha resultado en la readscripción de 98 juzgadores federales por causa de nepotismo.**

[Lo resaltado no es de origen].

Como se ve, los cambios de adscripción de las y los titulares de órganos jurisdiccionales, perpetrados en los dos últimos años, se han materializado por parte del Consejo de la Judicatura Federal que preside el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, ante la mera sospecha de “corrupción”, es decir, sin siquiera tener la certeza de que una persona perteneciente a la judicatura ha incurrido en tal proceder, lo que ha propiciado una escalada constante de cambios de adscripción de miembros del Poder Judicial de la Federación, sin la justificación reforzada que cada caso amerita —esto último, a fin de que se otorgue certeza a las personas afectadas, sobre los aspectos fácticos que sustentan las readscripciones y, a partir de lo anterior, estén en aptitud jurídica de manifestar lo que les beneficie—.

Ello patentiza, para fines prácticos, que los cambios de adscripción actualmente son utilizados como sanciones encubiertas en las que no se respeta el debido proceso, en detrimento de los afectados, lo que por supuesto no se ajusta al estándar internacional en materia de traslados de jueces, aspecto que, concomitantemente, irradia de manera negativa en la garantía de inamovilidad de la que gozan tales funcionarios.

Con miras a demostrar que la política de readscripciones propuesta por el iniciante, no se ajusta al derecho internacional de los derechos humanos en materia de las garantías de las que gozan los miembros de la judicatura, es necesario tener presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su quehacer jurisprudencial, ha sostenido que las garantías derivadas de la independencia judicial consisten en: contar con un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas<sup>185</sup>.

Por su parte, el artículo 14 del Estatuto del Juez Iberoamericano, establece que los jueces, como garantía de su independencia, deben ser inamovibles desde el momento en que adquieren tal categoría e ingresan a la carrera judicial, en los términos que la Constitución establezca.

---

<sup>185</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 7o.

En el mismo precepto se clarifica que si bien los jueces pueden ser suspendidos o separados de sus cargos, entre otros supuestos, en caso de responsabilidad penal o disciplinaria, ello solamente podrá acontecer previo desahogo de los procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan.

Vinculado con lo anterior, dentro del numeral 16 del documento en comentario, se prevé que: “[l]a garantía de inamovilidad del juez se extiende a los traslados, promociones y ascensos, que exigen el libre consentimiento del interesado”. El mismo numeral dice que aun cuando podrá establecerse en la ley la posibilidad del traslado del juez por necesidades del servicio, por modificación de la organización judicial o para reforzar otro órgano jurisdiccional, en todos esos casos debe garantizarse el respeto del debido proceso del afectado.

Ciertamente, el traslado<sup>186</sup> de las y los jueces puede tener un fin legítimo y ser necesario para la reestructuración y administración eficiente del Poder Judicial, lo que por supuesto no se cuestiona. Sin embargo, tampoco puede pasarse por alto que como el traslado primordialmente está basado en motivos de carácter discrecional, de no existir la justificación necesaria por parte de la autoridad que la ordena ni la audiencia de la persona involucrada, el traslado así perpetrado constituye un amedrentamiento para el desempeño independiente de las labores de las y los miembros de la judicatura.

En efecto, como ampliamente se explicó en otra parte de este documento —en concreto cuando se comentó la ILOPJP—, dentro del Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, se manifiesta con preocupación que: “los magistrados [...] son pasibles de sufrir varios tipos de interferencias de tipo no disciplinario, como la inseguridad económica, la inestabilidad en sus carreras, la falta de seguridad física o el ejercicio de presiones indebidas por parte de otras instituciones o del propio poder judicial”; y que todas ellas pueden ser consideradas **sanciones encubiertas**.

Sobre el particular, el Relator mencionó que: “las sanciones encubiertas asumen distintas modalidades, desde formas ‘leves’ de hostigamiento (por ejemplo, un traslado a una oficina más pequeña) al ejercicio de una presión o amenazas fuertes y continuas”. También sostuvo que: “[l]as sanciones encubiertas contra los magistrados no están contempladas en los instrumentos internacionales; los elementos que las componen han sido reconocidos en la jurisprudencia de los tribunales nacionales e internacionales”.

En vista de situaciones como las señaladas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento intitulado: “Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la

---

<sup>186</sup> El traslado es la denominación con la cual se identifica a las readscripciones en el ámbito internacional.



*Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*<sup>187</sup>, ha resaltado la importancia de que los traslados de las y los operadores de justicia se realicen sobre la base de criterios públicos y objetivos, adoptados a través de un procedimiento previo y claramente establecido, en el cual se tengan en cuenta los intereses y necesidades del operador de justicia involucrado<sup>188</sup>.

La Comisión considera que, en este sentido, es conveniente brindar una oportunidad para escuchar las opiniones, aspiraciones y la situación familiar del juez involucrado<sup>189</sup>, así como la especialización y fortalezas adquiridas en el transcurso de su carrera<sup>190</sup>. Por todo lo anterior, queda claro que las transferencias y rotaciones no deben decidirse arbitrariamente, sino responder verdaderamente a criterios objetivos.

Ello, máxime que, como lo aseveró la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*<sup>191</sup>, a diferencia de los demás funcionarios públicos, **las y los jueces cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial.**

Sentado lo anterior, se tiene que dentro de la IILCJ, la cual se insertó al inicio de esta sección, se prevé que la readscripción de las y los juzgadores procederá cuando se presenten los supuestos que enseguida se plasmarán:

(1) Cuando puedan generarse “cuestionamientos” derivados de las relaciones familiares con otros trabajadores del Poder Judicial de la Federación en ese circuito **[fracción I]**;

(2) Cuando existan nombramientos “cruzados” o “triangulados” y, particularmente, en el órgano jurisdiccional de su adscripción, o cuando puedan percibirse “posibles” conflictos de intereses **[fracción I]**;

---

<sup>187</sup> OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013. Consultable en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

<sup>188</sup> Se respeta el pie de página: “los jueces deberán contar con los recursos humanos, medios materiales y apoyos técnicos necesarios para el adecuado desempeño de su función. El criterio de los jueces debe ser tomado en consideración en las decisiones que se adopten sobre el particular, para lo que debe oírse su opinión. En particular, los jueces deben tener fácil acceso a la legislación y a la jurisprudencia y disponer de los demás recursos necesarios para la rápida y motivada resolución de litigios y causas”. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 71.

<sup>189</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 69. En este sentido, también, Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Misión a Colombia, A/HRC/14/26/Add.2, 16 de abril de 2010, párr. 88, Recomendaciones, d), en donde se dice: “Deben considerarse los deseos de los jueces y fiscales en las decisiones de traslados judiciales dentro del país”.

<sup>190</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Misión a Turquía. A/HRC/20/19/Add.3, 4 de mayo de 2012, párr. 42. Visible en:

<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.19.AD.D3.SPA.pdf>.

<sup>191</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197.

(3) Para “remediar” el número “inusitado” de impedimentos **[fracción II]**;

(4) Para desarrollar adecuadamente las atribuciones de vigilancia, supervisión, investigación y sanción de los servidores públicos o las servidoras públicas que incurran en responsabilidades administrativas **[fracción III]**; y

(5) Las demás que se definan como parte de su política de adscripciones **[fracción V]**.

El texto reseñado en los apartados (1) a (3) y (5) contiene vocablos ambiguos que pueden interpretarse de manera inadecuada, lo que puede dar pauta a arbitrariedades y a una amplia discrecionalidad y que, por lo mismo, no pueden establecerse dentro de la iniciativa de ILCJ.

Por ejemplo, en lo referente a la fracción I del artículo 63, no queda claro qué debe entenderse por *“cuestionamientos derivados de las relaciones familiares con otros trabajadores del Poder Judicial de la Federación en ese circuito”*.

Dentro de la fracción I no se detallan las bases o el parámetro para aseverar que se está ante nombramientos *“cruzados”* o *“triangulados”*. Esto último es particularmente trascendente porque el solo hecho de que en un órgano jurisdiccional trabaje un funcionario con lazos familiares, afectivos, amistosos o de cualquiera índole con algún titular u otro servidor público de un diverso órgano, no presupone por sí mismo la existencia de nombramientos como los apuntados. Adicionalmente a ello, en esa porción normativa tendría que aclararse por qué se considera que tales nombramientos generan conflictos de intereses, pues tal aspecto es lo que da pauta a que se ordene la readscripción de funcionarios, en el pensamiento del actual Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

En la fracción II no se precisan los parámetros necesarios para afirmar que en un circuito existe un número “inusitado” de impedimentos, ni cuál es el parámetro para medir tal circunstancia, lo que es indispensable a fin de que ello pueda ser motivo suficiente y legítimo para ordenar la readscripción de la persona que funja como titular de un juzgado o de un tribunal.

Dentro de la fracción V, en violación al principio de legalidad, se establece que podrá readscribirse a los miembros de la judicatura de acuerdo con *“las demás [causales] que se definan como parte de su política de adscripciones”*. En efecto, dicho enunciado conculca el citado principio, pues de conformidad con el artículo 16 del Estatuto del Juez Iberoamericano, el traslado del juez por necesidades del servicio **debe plasmarse en ley**, no en otro tipo de documentos, como lo son los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal, aunado a que tiene que garantizarse el debido proceso. Para mejor entendimiento se transcribe dicho artículo 16:

## Artículo 16. Inamovilidad interna

La garantía de inamovilidad del juez se extiende a los traslados, promociones y ascensos, que exigen el libre consentimiento del interesado.

Excepcionalmente, **podrá establecerse en la ley la posibilidad del ascenso o traslado del juez** por necesidades del servicio o modificación de la organización judicial o el destino temporal de aquél, por iguales motivos, para reforzar otro órgano jurisdiccional. **En casos como estos**, en que prevalece el interés general sobre el particular, **deberá garantizarse el respeto del debido proceso**.

Por otro lado, el contenido de la fracción V, en donde se prevé que los cambios de adscripción tienen como propósito desarrollar adecuadamente las atribuciones de vigilancia, supervisión, investigación y sanción de los servidores públicos o las servidoras públicas que incurran en responsabilidades administrativas, **pone de manifiesto que el fin realmente perseguido con la readscripción por cualquier motivo, es la de aplicar sanciones encubiertas sin el desahogo del correspondiente procedimiento administrativo**.

Ahora, por cuanto hace al texto contenido en la parte final del artículo 63 de la IILCJ, en el sentido de que: *“[t]ratándose de cambios de adscripción entre órganos jurisdiccionales de la misma especialidad y en la misma ciudad, el Consejo no estará obligado a motivar las necesidades en el servicio”*; tampoco se ajusta al marco internacional relativo a las garantías de las que gozan los impartidores de justicia.

En efecto, si en palabras del Relator: *“las sanciones encubiertas asumen distintas modalidades, desde formas ‘leves’ de hostigamiento (por ejemplo, un traslado a una oficina más pequeña) al ejercicio de una presión o amenazas fuertes y continuas”*; precisamente para justificar que no se está en presencia de una sanción encubierta, en todo caso corresponde al Consejo no solamente motivar de manera simple la decisión del cambio de adscripción de un miembro de la judicatura dentro de la misma ciudad; sino que, además, de acuerdo con lo interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*<sup>192</sup>, en donde se dijo que las y los jueces cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial; **la motivación en tal caso debe ser reforzada**, lo que va de la mano con el principio que rige la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 1255, de rubro: **“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS”**.

Ahora, los artículos 65 y 66 de la ILCJ, dicen:

Artículo 65. En aquellos casos en que para la primera adscripción de magistradas o magistrados de circuito, magistradas o magistrados colegiados de apelación o

---

<sup>192</sup> *Idem*.

juezas o jueces de distrito haya varias plazas vacantes, el Consejo tomará en consideración, de conformidad con el acuerdo respectivo, los siguientes elementos:

- I. La calificación obtenida en el concurso de oposición;
- II. Los cursos que haya realizado en la Escuela Judicial;**
- III. La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o la experiencia profesional;
- IV. En su caso, el desempeño en el Poder Judicial de la Federación, y
- V. El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público o servidora pública, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente.

Artículo 66. Tratándose de cambios de adscripción de magistradas o magistrados de circuito, magistradas o magistrados colegiados de apelación y juezas o jueces de distrito se considerarán los siguientes elementos:

- I. Los cursos de enseñanza y capacitación que se hayan realizado en la Escuela;**
- II. La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación;
- III. El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público o la servidora pública, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente;
- IV. Los resultados de las visitas de inspección, y
- V. La disciplina y el desempeño jurisdiccional, medido a partir de los parámetros determinados por el Consejo.

El valor de cada elemento se determinará en el acuerdo general respectivo y deberá constar en las resoluciones del Consejo en que se acuerde un cambio de adscripción. Para ello el Consejo deberá otorgar mayor relevancia al desempeño jurisdiccional.

Nuevamente se propone que en los artículos 65, fracción II y 66 fracción I, se agreguen también **los cursos impartidos** por la razón justificada y expuesta anteriormente en el razonamiento del artículo 50 de la misma ley (estímulos).

De lo anteriormente expuesto, se determina que los artículos 63 a 66 de la IILCJ, no cumplen con los estándares internacionales descritos en el Informe de las Garantías de Independencia de las y los operadores de justicia; están en contra de lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que como lo expuso el Relator Especial Diego García Sayán en su Informe sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, los Estados deben de

tomar todas las medidas apropiadas para proteger y promover la independencia individual e institucional, por lo que la ley debe garantizar adecuadamente todos aquellos mecanismos utilizados en el ejercicio de la profesión judicial.

Así las cosas, se sugiere una revisión y adecuación de los preceptos que se han comentado en este apartado, para que se establezca de manera clara y específica lo relativo a la figura de la readscripción, evitando así la discrecionalidad que afecta a los impartidores de justicia y en la que lo preponderante sea la opinión del interesado.

Esto último, tomando en consideración que el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, en el multicitado Mandato con Referencia: OL MEX 13/2020 de 30 de noviembre de 2020, indicó que: “[d]ada la amplia extensión territorial de México, un cambio de adscripción de distrito o de circuito judicial lleva implícito un cambio en el proyecto de vida personal, profesional y familiar que requiere un proceso de asimilación temporal para realizar los ajustes económicos y logísticos necesarios, lo cual amerita una resolución razonada que respete el principio de razonabilidad, proporcionalidad y temporalidad”.

#### **PROPUESTA DE REDACCIÓN**

Por todo lo anterior se propone que en los artículos 63 a 66 de la PILCJ, se prevea que:

- Las causales pertinentes se prevean en términos claros y precisos;
- En aplicación de las causales, las readscripciones tienen que realizarse sobre la base de criterios públicos y objetivos, no ante la mera sospecha de “corrupción” o ante indicios de “nombramientos cruzados”;
- Debe proporcionarse a los afectados la oportunidad de escucharlos y, además, debe tomarse en cuenta sus aspiraciones y su situación familiar;
- La fundamentación y motivación en esos casos debe ser reforzada, por cuanto impacta en las garantías de independencia e inamovilidad judicial, las cuales también se proyectan como un derecho fundamental en favor no solamente de los miembros de la judicatura, sino de las personas que conforman la colectividad.
- En las readscripciones por necesidades del servicio debe primero analizarse si hay solicitudes de titulares para cubrirla y solamente en el caso de que no las hubiera hacer la designación, respetando las bases anteriores.
- Incorporar como factores para considerar la readscripción no solo los cursos tomados, sino también los impartidos en la Escuela de Formación

#### 4.6 RATIFICACIÓN EN EL CARGO

En el artículo 67 de la ILCJ, se establecen los requisitos para la ratificación de magistrados y jueces.

No obstante, debe decirse que tal precepto no se ajusta al estándar internacional en materia de ratificación de juzgadores, ni al contenido de la Constitución, según se verá a continuación.

Por principio, se indica que los Principios básicos de la ONU, establecen que son los Estados quienes deben garantizar la independencia del Poder Judicial y que ésta debe estar contenida en la Constitución o legislación de los países<sup>193</sup>.

La Corte Interamericana ha señalado que el objetivo de la protección de la independencia judicial *“radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación”*<sup>194</sup>. En ese orden de ideas, surgen dos dimensiones de la independencia judicial: la independencia institucional y la individual<sup>195</sup>.

En el contexto iberoamericano, el artículo 1 del Estatuto del Juez Iberoamericano<sup>196</sup>, reconoce *“[c]omo garantía para los justiciables, los Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y se encuentran tan sólo sometidos a la Constitución y a la ley, con estricto respeto al principio de jerarquía normativa”*.

Dentro del artículo 2 del citado ordenamiento, se prevé que los otros Poderes del Estado y, en general, todas las autoridades, instituciones y organismos nacionales o internacionales, así como los diferentes grupos y organizaciones sociales, económicos y políticos, *“deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura”*.

<sup>193</sup> ONU, Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura. Principio 1. Visible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx>.

<sup>194</sup> Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 55. Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, párr. 67. Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 166. Párr. 144.

<sup>195</sup> Corte IDH. *Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 55.

<sup>196</sup> *Estatuto del Juez Iberoamericano*, aprobado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en España en mayo de 2001. Consultable en: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/211800.pdf>.

El Estatuto del Juez Universal<sup>197</sup> sostiene que: “[i]a independencia del juez resulta indispensable para el ejercicio de una justicia imparcial en el respeto de la ley. La independencia es indivisible. Todas las instituciones y autoridades, nacionales o internacionales, deberán respetar, proteger y defender esta independencia”.

En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la permanencia de los jueces y juezas en sus cargos, es considerada, junto con un adecuado proceso de nombramiento, como una garantía esencial para la independencia judicial<sup>198</sup>.

A su vez, en el “Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”, se menciona que la Corte Interamericana también ha explicado que “la inamovilidad de los jueces está estrechamente ligada a la garantía contra presiones externas, porque si los jueces no tienen la seguridad de permanencia durante un período determinado, serán vulnerables a presiones de diferentes sectores, principalmente de quienes tienen la facultad de decidir sobre destituciones o ascensos en el Poder Judicial”.<sup>199</sup>

Dentro del documento aludido en el párrafo anterior se afirma que para asegurar la permanencia en el cargo, a los jueces y juezas se les debe garantizar la inamovilidad durante el periodo para el que han sido nombrados “[i]ndependientemente de que el nombramiento [...] sea para toda la carrera o por un periodo limitado”<sup>200</sup>. También se dice que, como lo establecen los Principios básicos, las y los jueces deberán gozar de permanencia en sus cargos por los periodos establecidos y se garantizará su inamovilidad “tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos”<sup>201</sup>.

En el mismo “Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”, se dice que en el caso de periodos limitados para jueces y juezas, el Comité ha reiterado en recomendaciones a Estados su

---

<sup>197</sup> Estatuto Universal del Juez, aprobado por la Unión Internacional de Magistrados el 17 de noviembre de 1997. Puede verse en:

[https://www.unodc.org/res/ji/import/international\\_standards/the\\_universal\\_charter\\_of\\_the\\_judge/universal\\_charter\\_2017\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_spanish.pdf).

<sup>198</sup> CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, op. cit., párr. 229. Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, párr. 75. Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela, párr. 138.

<sup>199</sup> Se respeta la nota de transcripción: Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, op. cit., párr. 117; Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela, op. cit., párr. 106.

<sup>200</sup> Se respeta la nota de transcripción: ONU – Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009. Párr. 57.

<sup>201</sup> Se respeta la nota de transcripción: ONU, Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, op. cit., principios 11 y 12. Ver también, Comisión Africana. Principios y Directrices relativos al Derecho Justo y a la Asistencia Jurídica en África, adoptados como parte del informe de actividades de la Comisión Africana en la 2a Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana celebrada en Maputo del 4-12 de julio de 2003, Principio A 4 I) encontrado en: Comisión Internacional de Juristas, Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales- Guía para profesionales No. 1, op. cit., pág. 217 – 219.



preocupación cuando el mandato de los jueces es de corta duración<sup>202</sup>. La Relatoría también ha señalado que el nombramiento de jueces por periodos de corta duración “debilita el sistema judicial y afecta a la independencia y al desarrollo profesional de los jueces”<sup>203</sup>. Para aquellos países en donde las y los jueces tienen que pasar por un periodo de prueba inicial, la Relatoría ha señalado que el mismo debe ser: “breve y no prorrogable, siempre y cuando una vez terminado ese período se concediera automáticamente el nombramiento para toda la carrera o la permanencia por un tiempo determinado, excepto en los casos en que los jueces en período de prueba hubieran sido suspendidos del cargo como consecuencia de medidas disciplinarias o de la decisión de un órgano independiente tras un procedimiento especializado en el que se hubiera determinado que esa persona no era capaz de desempeñar la función de juez”<sup>204</sup>.

No obstante, en el documento *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*<sup>205</sup>, la **Comisión Interamericana indicó haber observado como un factor de fragilidad en la independencia de jueces y magistrados, la posibilidad jurídica de ser sujetos a una confirmación posterior para permanecer en el cargo.**

En similar sentido, el ex Relator sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Leandro Despouy, ha indicado que la práctica de que las y los miembros de la judicatura sean sujetos a una confirmación posterior para permanecer en el cargo, “**afecta la independencia y el desarrollo profesional de jueces y magistrados y es contraria a los estándares internacionales en la materia**”<sup>206</sup>.

---

<sup>202</sup> Se respeta la nota de transcripción: ONU – Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto – Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – Uzbekistán. Doc. ONU CCPR/CO/71/UZB. 26 de abril de 2001. Párr. 14; ONU – Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto – Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – Viet Nam. Doc. ONU CCPR/CO/75/VNM. 5 de agosto de 2002. Párr. 10; ONU – Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto – Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – República Popular Democrática de Corea. Doc. ONU CCPR/CO/72/PRK. 27 de agosto de 2001. Párr. 8. Ver también, ONU – Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009. Párr. 65.

<sup>203</sup> Se respeta la nota de transcripción: ONU – Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009. Párr. 54.

<sup>204</sup> Se respeta la nota de transcripción: ONU – Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009. Párr. 56. Ver también, ONU – Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy – Adición: Misión a la Federación de Rusia. Doc. ONU A/HRC/11/41/Add.2. 23 de marzo de 2009. Párr. 99.

<sup>205</sup> OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013.

<sup>206</sup> 156 Asamblea General de la ONU. Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados Leandro Despouy, Adición. Misión a Guatemala, A/HRC/11/41/Add.3, 1 de octubre de 2009, párr. 57. Visible en: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf).



Al respecto, la Comisión Interamericana considera que es preferible que las y los operadores no estén sujetos a procedimientos de reelección<sup>207</sup> o ratificación. En este sentido, como lo ha señalado el Relator Especial de la ONU, **se podría favorecer la reelección automática de magistradas y magistrados, en los Estados en donde se prevé la reelección**, a menos que exista una falta grave debidamente establecida por un proceso disciplinario que respete todas las garantías de un juicio justo<sup>208</sup>.

La propia Comisión Interamericana considera que **además de lo problemático que podría resultar la discrecionalidad en un sistema de reelección o ratificación**, un operador de justicia que pretenda ser reelegido o ratificado en sus funciones, corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de la autoridad encargada de tal decisión, o de que su comportamiento se perciba de este modo por los justiciables<sup>209</sup>. La Comisión considera que adicionalmente a lo indicado, a efecto de fortalecer la independencia en tales procesos, resultaría conveniente que el período para el cual es designado un operador de justicia, no sea interferido por los cambios de gobierno<sup>210</sup> y que no coincida con los períodos de las legislaturas.

De lo hasta aquí expuesto pueden extraerse las siguientes ideas:

**(a)** La confirmación posterior de las y los jueces para permanecer en el cargo, afecta la independencia y su desarrollo profesional, puesto que esa medida es contraria a los estándares internacionales en la materia.

**(b)** No obstante, aunque es preferible que las y los operadores no estén sujetos a procedimientos de ratificación, en caso de que desde la Constitución se plantee dicha figura, en la legislación secundaria se podría favorecer la ratificación automática de las y los jueces, así como de las y los magistrados, a menos que exista una falta grave debidamente establecida por un procedimiento disciplinario que respete el debido proceso.

Sentadas las anteriores premisas, se tiene que en el artículo 67 de la iniciativa de ILCJ, se previó lo siguiente:

---

<sup>207</sup> Así lo ha recomendado por ejemplo, la Relatora Especial de Naciones Unidas respecto de los fiscales. Ver Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 65. Consultable en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-2\\_sp.doc](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-2_sp.doc).

<sup>208</sup> Organización de las Naciones Unidas, Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados Leandro Despouy, Adición. Misión a Guatemala, A/HRC/11/41/Add.3, 1 de octubre de 2009, párr. 110. Ver en: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41.Add.3\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41.Add.3_sp.pdf).

<sup>209</sup> Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 37. Consultable en la dirección electrónica siguiente: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-spa).

<sup>210</sup> *Op. cit.*

**Artículo 67. Ratificación.** Para la ratificación de magistradas o magistrados de circuito, magistradas o magistrados colegiados de apelación y juezas o jueces de distrito a que se refiere el primer párrafo del artículo 97 de la Constitución, el Consejo tomará en consideración, de conformidad con el acuerdo general respectivo, los siguientes elementos:

I. Tener seis años en el desempeño como juzgador o juzgadora federal, ya sea durante el tiempo en que ejerzan como jueza o juez de distrito, como magistrada o magistrado de circuito o magistrada o magistrado colegiado de apelación, o ambos;

II. No haber sido sancionado por falta grave, con motivo de una queja de carácter administrativa durante su desempeño como jueza o juez de distrito, magistrada o magistrado de circuito o magistradas o magistrados colegiados de apelación, y

III. Tener una evaluación satisfactoria como juzgadora o juzgador federal, de conformidad con lo siguiente:

**a)** Funcionamiento jurisdiccional, en función de lo siguiente:

1. Resultado de visitas de inspección.

2. Desempeño con base en la productividad que se desprenda de la información estadística.

**b)** Idoneidad, en donde se acredite lo siguiente:

1. Que se haya conducido con honorabilidad ante las diversas instancias administrativas del Consejo;

2. Grados académicos, de actualización y especialización;

3. No haber sido sancionado por delitos o faltas que, con independencia de su gravedad, puedan reflejar por su naturaleza o cantidad, patrones de conducta que se alejen de los estándares constitucionales de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia; y

4. Cumplir las normas laborales.

IV. Los demás que estime pertinentes, siempre que consten en acuerdos generales publicados con seis meses de anticipación a la fecha de la ratificación.

El valor de cada elemento se determinará en el acuerdo general respectivo y deberá constar en las resoluciones del Consejo en que se acuerde sobre la ratificación.

Cuando la decisión de la ratificación dependa de un procedimiento disciplinario en trámite, seguido por causas graves conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se suspenderá la resolución de aquella, hasta que se resuelva

sobre la imposición o no de la sanción al servidor público o la servidora pública, sin que ello implique la separación del cargo por la falta de ratificación.

Las primeras dos fracciones del precepto preinserto, relativas a tener seis años en el desempeño del cargo y no haber recibido alguna sanción por falta grave con motivo de éste, están en consonancia con el estándar mencionado *ut supra*, relativo a que en los países en donde se prevé dicha ratificación, bien podría favorecerse que fuera de manera automática, a menos que exista una falta grave debidamente establecida por un proceso disciplinario que respete todas las garantías del debido proceso.

Sin embargo, la fracción III, en donde se adiciona el supuesto de que la persona juzgadora debe “[t]ener una evaluación satisfactoria”, no solo se aleja del estándar aducido en el párrafo precedente, sino que introduce algunos aspectos sujetos a evaluación que resultan indeterminados y que, por lo mismo, pueden prestarse a una interpretación arbitraria por su generalidad y, consecuentemente, incidir negativamente en la determinación de ratificación.

Por ejemplo, en el numeral 1 del inciso b) de la fracción III del comentado artículo 67, se estatuye que la persona sujeta a ratificación debe “acreditar” haberse conducido con “honorabilidad” ante las diversas instancias administrativas del Consejo, sin que dentro del precepto se clarifique o precise qué debe entenderse por “honorabilidad” o cuándo se considera que una persona se ha conducido de esa manera, lo que causa incertidumbre.

No se ignora que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en su quehacer interpretativo, que las leyes no son diccionarios. Empero, una descripción como la contenida en la porción normativa en comentario, desde luego que amerita precisarse con mayor concisión ante su ambigüedad, en observancia del principio de seguridad jurídica que irradia desde la Constitución; máxime que está concebida por el iniciante, como un aspecto que debe ser evaluado por el Consejo para que una persona sea ratificada en el cargo de juez de distrito. Es decir, la generalidad del concepto “honorabilidad” puede dar pie a que no se ratifique a un juez, con base en que no satisfizo tal exigencia, la cual quizá pudo estar basada en interpretaciones tan amplias que no otorguen certeza al afectado sobre el sentido de la decisión.

En otro tenor, pero siguiendo con el análisis de las exigencias propuestas para la ratificación de las y los jueces de distrito, dentro del numeral 3 del inciso b) de la fracción III del numeral 67, se establece como requisito: “[n]o haber sido sancionado por delitos o faltas que, con independencia de su gravedad, puedan reflejar por su naturaleza o cantidad, patrones de conducta que se alejen de los estándares constitucionales de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”; el cual, dada su naturaleza, bien puede incluirse en la fracción II del mismo normativo propuesto, sin problema alguno, pero con la suficiente precisión de los delitos o faltas que puedan repercutir en que no se cumplan los principios de la carrera judicial, aunado a que, también, debe

indicarse que en todos esos casos se requiere la expresión de una motivación reforzada por parte del Consejo de la Judicatura Federal.

Mientras tanto, la fracción IV, en donde se contempla que el Consejo podrá adicionar los elementos que estime pertinentes a través de la expedición de acuerdos generales publicados con seis meses de anticipación a la fecha de la ratificación, incumple con el estándar relativo a que, como la ratificación es un aspecto que está ligado a la permanencia de los jueces y juezas en sus cargos, la cual es considerada como una garantía esencial para la independencia judicial, su determinación debe hacerse mediante una ley expedida por el Poder Legislativo. Por tanto, en todo caso, debe ser el legislador el que establezca en ley las exigencias que deben satisfacer las y los interesados para alcanzar su ratificación en el cargo de juez de distrito, no el Consejo de la Judicatura Federal a través de acuerdos generales.

De pensarse lo contrario, el Consejo no solamente sería el órgano encargado de llevar a cabo el procedimiento de ratificación, sino que, adicionalmente, asumiría las facultades del legislador, al estar en posibilidad jurídica de adicionar requisitos distintos a los contenidos en la Ley de Carrera Judicial, lo que no es jurídicamente aceptable; máxime que el Comité de Derechos Humanos ha señalado que el hecho de que las decisiones relacionadas con la actividad de los jueces se tomen “a discrecionalidad de las autoridades administrativas”, puede “exponer a los jueces a presiones políticas y comprometer su independencia e imparcialidad”<sup>211</sup>.

Finalmente, dentro de la iniciativa no quedó claro cómo es que se medirá la exigencia de “cumplir las normas laborales”, sus alcances y el parámetro usado para tal efecto, con lo cual se dota al Consejo de la Judicatura Federal, de una amplia discrecionalidad que resulta contraria a estándares internacionales.

En efecto, ese amplio margen de discrecionalidad, como lo ha indicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, constituye uno de los factores que facilitan la corrupción.

Adicionalmente, debería agregarse como elemento a considerar en la ratificación, no solamente los cursos tomados, sino también los impartidos, particularmente en la Escuela Federal de Formación Judicial.

---

<sup>211</sup> ONU. *Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009. Párr. 70. Visible en: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf); ONU. Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – Azerbaiyán. Doc. ONU CCPR/CO/73/AZE. 12 de noviembre de 2001. Párr. 14. Visible en: <https://www.refworld.org/docid/3c4d81874.html>.

Por todo lo anterior, se considera que el artículo 67, dentro del cual se establecieron los requisitos para la ratificación de magistrados y jueces, no se ajusta al estándar internacional en materia de ratificación de juzgadores.

### **PROPUESTA DE REDACCIÓN**

Por todo lo anterior se propone que dentro del numeral 67 se favorezca la ratificación automática de las y los jueces, así como de las y los magistrados, a menos que exista una falta grave debidamente establecida por un procedimiento disciplinario que respete el debido proceso, como lo estatuye el estándar internacional anteriormente expuesto.

En caso contrario, esto es, de insistirse en el desarrollo normativo de un procedimiento como el propuesto en la iniciativa de legislación, deben tomarse en cuenta las observaciones efectuadas en líneas precedentes, para armonizar el contenido normativo a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales.

#### **4.7 REVISIÓN ADMINISTRATIVA ANTE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

El 26 de noviembre de 2020, con ochenta y tres votos a favor, trece en contra y tres abstenciones, el Pleno del Senado de la República aprobó el proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en torno al Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, el 14 de diciembre de 2020, con trescientos diez votos a favor, noventa y nueve en contra y una abstención, la Cámara de Diputados avaló, en lo particular y en lo general, el dictamen que reforma y adiciona los artículos 94, 97, 99, 100, 105 y 107 de la Constitución, relativos al Poder Judicial de la Federación.

Dentro de la enmienda no solamente se preservó, en términos del artículo 100 de la Constitución, la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, atinentes a la adscripción, ratificación y remoción de las y los magistrados, y de las y los jueces, sino que se amplió a temas de constitucionalidad.

Por lo anterior, se hace necesario desarrollar dicho recurso en la ILCJ, con previsiones análogas a las instituidas sobre el mismo tema en los artículos 122 a 128 de la Ley actualmente en vigor, pero ajustando la nueva previsión normativa a los temas de constitucionalidad; esto último, en consonancia con la reforma

constitucional aprobada por el Congreso de la Unión, así como con el estándar internacional que a continuación se precisará.

#### **4.7.1 RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVA CONTRA LA READSCRIPCIÓN, RATIFICACIÓN Y REMOCIÓN DE LAS Y LOS MAGISTRADOS, Y DE LAS Y LOS JUECES**

Pues bien, la garantía de inamovilidad de los jueces consiste en un derecho a la permanencia en sus cargos *“hasta en tanto acaezca la condición resolutoria que pondrá fin a su mandato”*<sup>212</sup>, y conlleva una serie de *“garantías reforzadas”* de estabilidad, que protegen su independencia frente a presiones indebidas.

De acuerdo con los Principios Básicos de Naciones Unidas, relativos a la independencia de la judicatura, *“[s]e garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”*<sup>213</sup>.

Entre las *“garantías reforzadas”* que conlleva el principio de inamovilidad en el sistema interamericano, se encuentran las siguientes:

1. Sólo es aceptable separar a los jueces de sus cargos, en dos tipos de circunstancias. Primero: cuando se cumpla el plazo, la condición de nombramiento o se llegue a la edad de jubilación forzosa. Y segundo: por circunstancias relacionadas con la idoneidad para el ejercicio del cargo, es decir, como resultado del control disciplinario<sup>214</sup>.

2. Todo proceso disciplinario contra jueces debe respetar las garantías del debido proceso y se les debe garantizar un recurso efectivo para cuestionar la decisión<sup>215</sup>. Estas garantías *“aplican con independencia del nombre que se le otorgue a dicha separación en la vía interna, sea cese, destitución o remoción”*<sup>216</sup>.

El estándar para el establecimiento de esas medidas no está instituido *“para ser letra muerta”* en los Estados democráticos, pues su objetivo es proteger a los miembros de la judicatura contra injerencias y ataques en contra de las diversas

---

<sup>212</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr.116.

<sup>213</sup> Naciones Unidas. *Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985; principio 12. Ver: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx>.

<sup>214</sup> CIDH. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, párr. 186.

<sup>215</sup> Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 147. Visible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

<sup>216</sup> CIDH. *Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador* (Fondo). 2 de agosto de 2011, párr. 108.

garantías de las que aquéllos gozan, entre ellas, las de inamovilidad y de independencia. Tan es así que dentro del Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Diego García Sayán, de 17 de julio de 2020, se expresaron las siguientes preocupaciones con relación a la existencia de medidas que afectan el servicio proporcionado por tales funcionarios, las que, por supuesto, tienen efectos negativos en su seguridad personal o económica, su seguridad física o sus oportunidades de desarrollo profesional. Entre ellas, el Relator se refirió a las siguientes<sup>217</sup>:

**(a)** Las formas “leves” de hostigamiento que afectan negativamente al desempeño diario de sus funciones (por ejemplo, un traslado a una oficina más pequeña o a una oficina compartida o el retiro de asistencia administrativa);

**(b)** Sanciones económicas, como la reducción de la remuneración básica o la eliminación o reducción de beneficios, por ejemplo, subsidios de alquiler o el derecho a usar un vehículo de transporte;

**(c)** Traslados a un juzgado o tribunal diferente sin su consentimiento y en situaciones distintas a las previstas en las normas internacionales;

**(d)** Tratamiento discriminatorio en relación con el desarrollo profesional, por ejemplo, en cuanto a sus oportunidades de ascenso o acceso a formación continua.

Dentro del mismo documento se dice que con frecuencia esas medidas se presentan como decisiones legítimas adoptadas por un funcionario que es superior jerárquico del magistrado, con miras a racionalizar la organización o aumentar la eficiencia. Como ejemplo puede citarse el caso de un magistrado que es trasladado a otro departamento del mismo tribunal, que entiende en cuestiones que no son de su especialidad, o que es trasladado a una oficina más pequeña o compartida. Otro ejemplo sería el que se privara al magistrado de un derecho —a saber, de recibir apoyo administrativo o escolta policial en el caso de que estuviera amenazado— o se dejara de prestarle un servicio, alegando recortes presupuestarios o razones financieras<sup>218</sup>.

El Relator explica que: *“una de las formas más habituales de aplicar medidas encubiertas que afectan a las condiciones de servicio del magistrado es trasladarlo a un juzgado o tribunal diferente para sancionarlo por su independencia y coraje y disuadir a otros de seguir su ejemplo. Esta medida parece haber sido utilizada como sanción encubierta en varios países, a veces acompañada de la amenaza de separar al juez de su cargo o de imponerle sanciones disciplinarias, para impedir que resuelva un caso en particular o para castigar y marginalizar a un*

---

<sup>217</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Página 17, párrafo 68.

<sup>218</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Página 17, párrafo 68.

*magistrado considerado demasiado independiente o que no apoya los intereses del Gobierno”.*

Sin embargo, dice no debe ignorarse, por parte de los Estados, que las normas internacionales establecen que un magistrado no debe ser trasladado de una jurisdicción o función a otra *“sin su consentimiento expresado libremente, excepto cuando se trate de un sistema de rotación o ascensos periódicos formulados después de haber sido examinado debidamente por el poder judicial”*<sup>219</sup>. El Relator Especial destacó, en varias ocasiones, que el principio de la inamovilidad del juez en su cargo se aplica también a su asignación (incluso mediante un ascenso) a una oficina o distrito distinto sin su consentimiento (con excepción del caso en que la medida sea temporal o se esté reorganizando el tribunal).

Por cuanto se refiere a los ascensos y ratificaciones, el Relator recuerda que en algunos países, las decisiones respecto de las posibilidades de desarrollo de la carrera de los magistrados, son adoptadas por los funcionarios de gobierno, en general, por el Ministro de Justicia, lo que expone a los magistrados al riesgo de ser sometidos a presiones políticas, especialmente cuando las decisiones sobre su ascenso no se funden en factores objetivos, como la integridad, las cualificaciones y la experiencia, o no se adopten en función de procedimientos claros y transparentes establecidos en la ley.

Uno de los aspectos más graves en contra de la independencia y la inamovilidad de los miembros de la judicatura, se presenta a través de, en palabras del Relator: *“medidas encubiertas de tipo colectivo impuestas a los miembros del poder judicial en su conjunto o a algunas categorías de magistrados”*, tales como las siguientes<sup>220</sup>:

- a) amenazas y actos de intimidación que afecten a la libertad y la seguridad de los jueces;
- b) detención y arrestos arbitrarios;
- c) separación del cargo/destitución colectiva fuera de los casos, y/o sin respetar los procedimientos, establecidos en la ley;
- d) ataques al prestigio y la autoridad de la judicatura a través de los medios de comunicación.

El Relator se refirió con preocupación a que el prestigio y la autoridad del poder judicial se ven socavados por los ataques que llevan a cabo los partidos políticos, las instituciones del Estado y los agentes no estatales. Esos ataques,

---

<sup>219</sup> UNODC. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11 (2015), párr. 59. Visible en: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-02115\\_S\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-02115_S_ebook.pdf)

<sup>220</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Página 19, párrafo 73. Consultable en: <https://www.undocs.org/es/A/75/172>.



dice, pueden ir contra la judicatura en su conjunto, presentándola como una institución ineficiente, corrupta o que no rinde cuentas, o contra algunas categorías particulares de magistrados, por ejemplo, los que examinan causas que son delicadas desde el punto de vista político. Esos ataques tienen la finalidad solapada de socavar la independencia de la judicatura y la separación de poderes, con miras a lograr su control por el poder ejecutivo. Las campañas contra magistrados solían ser llevadas a cabo por medios tradicionales, pero en la actualidad se desarrollan en los medios de comunicación social.

Otras veces, agrega, se ataca a algunos jueces en particular por las decisiones que han adoptado en el ejercicio de sus funciones. El Relator Especial ha documentado varios ataques contra determinados jueces, llevados a cabo por miembros de los poderes ejecutivo y legislativo a través de medios asociados a ellos, o de medios sociales de comunicación. En julio de 2019, por ejemplo, el Relator Especial expresó preocupación por las afirmaciones derogatorias formuladas en los medios sociales de comunicación, por el entonces Ministro del Interior de Italia, contra el magistrado que llevaba a cabo las investigaciones preliminares de Agrigento, y que ordenó la inmediata liberación del capitán de un buque que había atracado en el puerto de Lampedusa, en violación de la orden dictada por las autoridades italianas, con objeto de salvar las vidas de las personas a bordo<sup>221</sup>.

Bien, todo lo anteriormente expuesto sirve para establecer el parámetro al tenor del cual debe regularse en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el recurso de revisión administrativa en contra de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, atinentes a la adscripción, readscripción, ratificación y remoción (por cualquier causa) de las y los magistrados, y de las y los jueces.

En efecto, tomando en cuenta que las adscripciones, readscripciones, la ratificación o la remoción pueden ser usadas como medio para socavar la independencia de la judicatura, se hace necesario que la nueva legislación respete el estándar apuntado, sobre todo en materia de los procedimientos disciplinarios que pueden concluir en la remoción definitiva de sus miembros, pues como lo sostiene el Relator en el informe que se comenta<sup>222</sup>:

83. Los procedimientos [...] que se instauren contra magistrados deben fundarse en el estado de derecho y sustanciarse con arreglo a ciertos principios básicos orientados a salvaguardar la independencia judicial. De conformidad con las normas internacionales y la jurisprudencia de los tribunales regionales y los órganos de asesoramiento independientes: a) el procedimiento disciplinario debe estar previsto en la ley; b) la resolución que se dicte como consecuencia del procedimiento disciplinario debe emanar de un órgano o tribunal independientes;

---

<sup>221</sup> AL ITA 6/2019, que puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24702>.

<sup>222</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Página 21, párrafo 83. Visible en: <https://www.undocs.org/es/A/75/172>.

c) el procedimiento disciplinario debe contener garantías procesales adecuadas para el juez acusado, y la decisión que adopte la autoridad disciplinaria debe estar fundada y sujeta a la revisión de una autoridad judicial superior; d) la conducta que puede conllevar responsabilidad disciplinaria debe estar expresamente definida en la ley; y e) las sanciones deben estar previamente establecidas en la ley y al aplicárselas debe respetarse el principio de la proporcionalidad.

En cuanto al alcance del recurso que revisa la resolución respectiva, la Corte Interamericana ha indicado que lo importante es que dicho medio de defensa garantice la posibilidad de un examen tanto de aspectos de hecho como de derecho de la decisión recurrida<sup>223</sup>, y a tal efecto, ha precisado que ello requiere que pueda analizar las cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho, de forma tal que una errónea determinación de los hechos, implica una errada o indebida aplicación del derecho.

Ahora bien, expuestos los anteriores postulados, no puede pasarse por alto que en el contexto del nuevo gobierno federal mexicano, se ha construido, argumentativamente, un ataque sistemático no solamente en contra de las y los jueces, y de las y los magistrados, sino en general en contra del Poder Judicial Federal, lo que incluso ha tenido como consecuencia, además del linchamiento mediático en redes sociales o en medios de comunicación, la escalada de cambios dentro de la estructura de dicho Poder, que van desde la readscripción de miembros de la judicatura y la exposición pública de algunas personas sujetas a procedimientos de responsabilidad administrativa —en vulneración del principio de presunción de inocencia en su vertiente de trato procesal externo—, hasta la remoción del cargo.

Es por ello, y ante la imposibilidad de promover juicio de amparo contra actos del Consejo de la Judicatura Federal, que el recurso que se comenta debe ser efectivo, previendo la posibilidad de impugnar la regularidad constitucional o convencional de las normas que se aplicaron en las determinaciones relativas a la adscripción, readscripción, ratificación y remoción de las y los magistrados, y de las y los jueces, para su revisión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de tribunal constitucional, y así debe establecerse dentro de la nueva Ley de Carrera Judicial. De considerarse lo contrario, la enmienda constitucional no encontraría eco en la legislación reglamentaria.

Lo anterior, máxime que de conformidad con las directrices que derivan del artículo 1o. de la Constitución Federal, que permean para todo el orden jurídico nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al desplegar las atribuciones que tiene encomendadas, debe constituirse en garante de los derechos humanos contenidos en la citada norma fundamental y en los tratados internacionales que contengan derechos fundamentales, así como tiene el deber de salvaguardar la

---

<sup>223</sup> Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 165.

independencia de las y los jueces, así como de las y los magistrados, contra actos contrarios a dicho marco jurídico nacional y supranacional, que por lo mismo puedan menoscabar dicha independencia.

Ello, porque el estándar internacional es que los juzgadores federales deben tener derecho a una revisión del fallo que resulte de un procedimiento sancionatorio disciplinario, tal y como se establece, de manera clara, en el Informe sobre las Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia, en los siguientes párrafos:

235. El derecho a una revisión del fallo resultado de un procedimiento sancionatorio disciplinario está previsto tanto en los Principios Básicos sobre la Independencia de la Judicatura como las Directrices sobre la Función de los Fiscales<sup>224</sup> y los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, aplicables a defensoras y defensores públicos<sup>225</sup>. Según lo ha desarrollado la Relatoría Especial de la ONU “todas las decisiones disciplinarias y administrativas que tengan un impacto sobre el estatus de las juezas y jueces y magistradas y magistrados deberían tener la posibilidad de ser revisadas por otro órgano judicial independiente”<sup>226</sup>. Sobre esta garantía, la Comisión observa que la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, refiere específicamente en relación con los procedimientos disciplinarios de jueces que “la decisión [...] que pronuncia una sanción [...] estará sujeta a apelación ante una autoridad judicial de mayor jerarquía<sup>227</sup>; por su parte, los Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y Asistencia Jurídica de África prescriben que en los procedimientos disciplinarios los jueces tendrán derecho “a una revisión independiente de las decisiones de los procedimientos disciplinarios, de suspensión o destitución”<sup>228</sup>.

236. Específicamente en el ámbito de la Convención Americana el derecho a recurrir el fallo hace parte debido proceso legal de conformidad con lo establecido en el artículo 8.2.h) de la Convención<sup>229</sup>. Según lo ha establecido la Corte, el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa

---

<sup>224</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Naciones Unidas. Directrices sobre la Función de los Fiscales, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 24.

<sup>225</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Naciones Unidas. Principios Básicos sobre la Función de los Abogados. Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, principio 28.

<sup>226</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Naciones Unidas. Consejo de derechos humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Misión a México, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr.14. En sentido similar, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Comunicaciones y respuestas, A/HRC/17/30/Add.1, 19 de mayo 2011, Bolivia, párr. 120.

<sup>227</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Carta europea sobre el estatuto de los jueces y Memorando Explicativo (DAJ/DOC)98 elaborada por la reunión multilateral sobre el estatuto de los jueces en Europa organizada por el Consejo de Europa entre el 8 y 10 de julio de 1998.

<sup>228</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Principios y Directrices relativos al Derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África, adoptados como parte del informe de actividades de la Comisión Africana en la 2ª Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana celebrada en Maputo del 4 al 12 de julio de 2003. Ver Principio A, párrafo 4(q) y (r).

<sup>229</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de julio de 2004, párr. 158.

pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica<sup>230</sup>, por lo tanto, a juicio de la Comisión la etapa de revisión del fallo sancionatorio es parte del proceso disciplinario que debe observarse para poder destituir efectivamente a un operador u operadora de justicia. Según lo ha indicado la Corte, en la regulación que los Estados desarrollen en sus respectivos regímenes recursivos, deben asegurar que dicho recurso contra la sentencia condenatoria respete las garantías procesales mínimas que, bajo el artículo 8 de la Convención, resulten relevantes y necesarias para resolver los agravios planteados por el recurrente<sup>231</sup>. Asimismo, en cuanto al alcance de recurso que revisa el fallo, la Corte ha indicado que, lo importante es que el recurso garantice la posibilidad de un examen tanto de aspectos de hecho como derecho de la decisión recurrida<sup>232</sup> y a tal efecto, ha precisado que: Ello requiere que pueda analizar las cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho, de forma tal que una errónea determinación de los hechos implica una errada o indebida aplicación del derecho. Consecuentemente, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria<sup>233</sup>.

237. Con independencia del derecho a recurrir el fallo condenatorio, la Convención Americana dispone que los Estados deben de ofrecer un recurso adecuado y efectivo a las personas sometidas a su jurisdicción contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Este derecho se encuentra protegido por el artículo 25 de la Convención y “constituye uno de los pilares básicos” de los Estados en una sociedad democrática<sup>234</sup>. En cuanto al alcance del derecho a la protección judicial, tanto la Comisión como la Corte han reiterado que éste se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley<sup>235</sup>. La Corte ha señalado que “para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino

---

<sup>230</sup>Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 158, y Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr. 97.

<sup>231</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No., párr. 246.

<sup>232</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 165.

<sup>233</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. párrs. 260, 245.

<sup>234</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párr. 82; Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 131, y Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 183, párr. 78.

<sup>235</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 122; Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 128; y Caso Yatama. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 167. Ver también. CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Sindicato de Funcionarios, Profesionales y Técnicos de la Empresa del Servicio de Alcantarillado y Agua Potable de Lima vs. Perú. 16 de enero de 2010. Párr. 57.

que requiere también que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”<sup>236</sup>.

238. En consecuencia de lo expuesto, la Comisión considera que los Estados deben prever en sus regímenes disciplinarios tanto una posibilidad de recurrir el fallo ante un superior jerárquico que realice una revisión de aspectos de hecho y de derecho, como asegurar un recurso judicial idóneo y efectivo en relación con las posibles violaciones a derechos que ocurran dentro del propio proceso disciplinario.

239. La Comisión observa con preocupación que en la legislación de algunos Estados de la región se establece que la decisión final del órgano disciplinario es definitiva o que contra ella no procede recurso alguno<sup>237</sup>. Asimismo, en algunos otros Estados puede preverse una situación en la cual exista un recurso para analizar posibles violaciones a derechos cometidos durante el proceso, pero no una revisión del fallo condenatorio en sí mismo. La CIDH ha observado también que en algunos Estados la decisión que resulta de los juicios políticos no es susceptible de ser revisada, así como puede suceder también con el control disciplinario ejercido por superiores jerárquicos, al suponerse un acto de naturaleza administrativa o de carácter discrecional<sup>238</sup>. En situaciones como las señaladas, la Comisión insta a los Estado a adecuar sus regímenes disciplinarios recursivos a los criterios señalados en los párrafos precedentes de este capítulo<sup>239</sup>.

Asimismo, se requiere que la nueva ILOPJF regule detalladamente este recurso y su substanciación en el Máximo Tribunal, estableciendo términos precisos de resolución que deben cumplirse.

#### **4.7.2 REGULACIÓN EN LA ILOPJF DEL RECURSO PROCEDENTE PARA REVISAR O IMPUGNAR MEDIDAS CAUTELARES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

Según se precisó en otra parte de este documento, dentro de la ILOPJF no se previó la procedencia de algún recurso o medio de defensa en contra de las medidas cautelares, consistentes en cambio de adscripción, suspensión temporal, cambio de órgano jurisdiccional, suspensión o reubicación de las personas que integran la carrera judicial, así como cualquier otra que se imponga en los

---

<sup>236</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24; y Corte IDH. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 136.

<sup>237</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Por ejemplo, Ley orgánica de la procuraduría general de la república, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, Última reforma publicada DOF 14-06-2012, artículo 47; Ley 1562 de 2000, Ley Orgánica del Ministerio Público, Paraguay, artículo 86. Asimismo, en Honduras si el artículo 31 del Reglamento del Consejo de la Carrera Judicial, establece que “contra las resoluciones definitivas que emita el Consejo no cabrá recurso alguno, ordinario ni extraordinario”.

<sup>238</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 61.

<sup>239</sup> Se respeta la nota de la transcripción: 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* (diciembre de 2013), párr. 235 al 239. Ver en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.

procedimientos de investigación o substanciación en materia de responsabilidades administrativas de las y los juzgadores federales.

Por tanto, concretamente tratándose de las y los jueces, así como de las y los magistrados, es indispensable que expresamente se contemple y regule este recurso que debe conocer el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para incluir la impugnación de tales medidas cautelares —como lo sería, por ejemplo, la suspensión—, aplicadas contra miembros de la judicatura, **por cuanto pueden involucrar la imposición de sanciones encubiertas o no ser proporcionales o su revisión.**

Dentro del Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, al que se ha hecho referencia, se explica que, según la Red Mundial de Integridad Judicial: *“los magistrados [...] son pasibles de sufrir varios tipos de interferencias de tipo no disciplinario, como la inseguridad económica, la inestabilidad en sus carreras, la falta de seguridad física o el ejercicio de presiones indebidas por parte de otras instituciones o del propio poder judicial”*<sup>240</sup>; y que todas ellas pueden ser consideradas sanciones encubiertas.

Explica que: *“[l]as sanciones encubiertas contra los magistrados no están contempladas en los instrumentos internacionales; los elementos que las componen han sido reconocidos en la jurisprudencia de los tribunales nacionales e internacionales”*<sup>241</sup>. Dice que para que una medida pueda ser considerada una sanción encubierta, debe contener un elemento subjetivo y uno objetivo:

**(a)** El elemento subjetivo consiste en la finalidad de la medida. A diferencia de las medidas disciplinarias, en que el objetivo es sancionar a un magistrado por faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, las sanciones encubiertas no se utilizan para perseguir una finalidad legítima prescrita por el derecho. *“Su verdadera finalidad es intimidar, hostigar o interferir de algún otro modo en la actividad profesional de los magistrados. Una medida no constituye una sanción encubierta si se la impone para castigar la presunta falta de conducta cometida por el juez, incluso si el procedimiento no se ajustaba a las normas nacionales o internacionales”*<sup>242</sup>.

**(b)** El elemento objetivo consiste en que esas medidas siempre tienen un efecto negativo en la vida profesional del magistrado (por ejemplo, en la duración de su mandato, su seguridad económica, su seguridad personal, la suficiencia de su remuneración, las condiciones de trabajo o la edad de jubilación).

El Relator sostiene que: *“las sanciones encubiertas asumen distintas modalidades, desde formas ‘leves’ de hostigamiento (por ejemplo, un traslado a una oficina más pequeña) al ejercicio de una presión o amenazas fuertes y*

<sup>240</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Página 15, párrafo 53. Ver: <https://www.undocs.org/es/A/75/172>.

<sup>241</sup> *Ibidem.* página 15, párrafo 54.

<sup>242</sup> *Ibidem.* página 15, párrafo 56.

*continuas*”. Agrega que tal vez se apliquen para inducir al magistrado a desestimar la consideración de un caso o a resolverlo de determinada manera, o constituyan un tipo de sanción por una opinión expresada o una decisión adoptada en el ejercicio de su profesión, incluso si la conducta sancionada es conforme a la legislación nacional y a las normas pertinentes que regulan la conducta profesional. Los tribunales regionales de derechos humanos han considerado varios casos en que se han aplicado a los jueces procedimientos disciplinarios, o se les ha separado de sus cargos por haber expresado opiniones críticas hacia el poder judicial o la reforma del sistema de justicia<sup>243</sup>.

Entre las sanciones encubiertas que afectan a la estabilidad del cargo de magistrado, el Relator se refiere a las siguientes<sup>244</sup>:

- a) separación del cargo fuera de los casos y/o sin que se siga el procedimiento establecido en la ley;
- b) presiones para que el magistrado renuncie, se jubile anticipadamente o pida una licencia médica o de otro tipo durante un tiempo prolongado;
- c) suspensión temporal a la espera del resultado de un proceso civil o penal;
- d) separación del cargo como consecuencia de haber recibido una calificación negativa en una evaluación profesional;
- e) no renovación de su nombramiento temporal.

El Relator Especial también menciona los casos en que miembros de los poderes ejecutivo o legislativo han tomado represalias por acciones realizadas o decisiones adoptadas por los magistrados en el ejercicio de sus funciones<sup>245</sup>. En otros casos, el magistrado fue obligado, mediante amenazas e intimidación, a renunciar a su cargo, a jubilarse anticipadamente o a solicitar una licencia por un período prolongado.

Dentro del documento en estudio, el Relator dice que la suspensión temporal en el cargo, a la espera de que concluyan los procesos judiciales o administrativos instaurados contra el magistrado, puede justificarse como necesaria para mantener la confianza pública en el poder judicial, en particular, en los casos en que se han formulado alegaciones creíbles, contra un magistrado, de

---

<sup>243</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Baka v. Hungary, Kudeshkina v. Russia y Wille v. Liechtenstein*, sentencia de 28 de octubre de 1999. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *López Lone et al. vs. Honduras*.

<sup>244</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Página 16, párrafo 62.

<sup>245</sup> 3 Véase, por ejemplo, UA LKA 7/2012, (que puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=20485>), AL PHL 6/2018 (que puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=23835>) y AL NGA 1/2019 (que puede consultarse en la dirección electrónica: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24327>).



que ha cometido faltas graves de conducta. Sin embargo, dice: que *“ha habido varios casos en que la suspensión temporal se ha utilizado como forma indirecta de intimidar o castigar a un juez independiente o evitar que resuelva un caso sometido a su consideración. En casos extremos, la suspensión puede durar por un tiempo muy prolongado y equivaler en la práctica a una separación del cargo”*<sup>246</sup>.

Explica que en los países en que los magistrados están sujetos a una evaluación profesional con una periodicidad regular, el procedimiento de evaluación puede utilizarse para ejercer presión contra los jueces independientes o separarlos de su cargo, en represalia, por mantener una posición independiente sobre cuestiones relativas a la aplicación de la ley o la organización del sistema de justicia. En algunos de esos países, los jueces pueden ser despedidos por haber recibido calificaciones insatisfactorias en el proceso de evaluación, a menudo basadas, principalmente, en la productividad, más que en parámetros cualitativos.

El Relator dijo que todo lo anterior no es asunto menor, pues muchas veces los ataques en conjunto, dirigidos contra la judicatura, pueden derivar en una reforma judicial. Menciona como ejemplo de estos ataques, la propaganda que se llevó a cabo, a gran escala, contra el poder judicial, y que acompañó la implementación de la reforma judicial en Polonia. En el informe de la misión al país, el Relator Especial observó, con preocupación, que la retórica injusta y negativa que se hizo oír contra los jueces, minó la confianza pública en la judicatura y socavó la capacidad de ésta, de resolver con imparcialidad y de conformidad con la ley, cuestiones que estaban sometidas a su consideración.

Todo lo anterior torna indispensable que se establezca y regule en la propia ILOPJF, el medio de impugnación contra medidas cautelares y su revisión a cargo del Pleno del propio Consejo de la Judicatura Federal, tal como lo ordena el artículo 129 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ello, a efecto de que el Pleno del órgano de gobierno judicial, constate si la aplicación de las medidas cautelares no constituye la imposición de una sanción encubierta, son útiles, necesarias y proporcionales o su revisión, o si realmente se ajustan al estándar internacional propuesto y, además, si resultan violatorias de las garantías constitucionales de inamovilidad y de independencia judicial conferidas a los miembros de la judicatura. Todo ello en la intelección de que el recurso, en esos casos, debe ser efectivo, esto es, como se dijo *supra*, dentro de éste debe contemplarse la posibilidad de impugnar la regularidad constitucional o convencional de las normas que se aplicaron en cada supuesto.

## PROPUESTA DE REDACCIÓN

Por las razones expuestas en este apartado se propone la siguiente

<sup>246</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Página 17, párrafo 64. Ver: <https://www.undocs.org/es/A/75/172>.



redacción del artículo 114, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Artículo 114. Los medios de impugnación de los procedimientos de responsabilidad administrativa estarán previstos en los acuerdos generales que al efecto emitan la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral.

**Las resoluciones por las que el pleno del Consejo de la Judicatura Federal imponga sanciones administrativas consistentes en la adscripción, ratificación y remoción de las y los jueces, así como las y los magistrados, podrán ser impugnadas ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el recurso de revisión administrativa.**

Ahora bien, como se anticipó, dicho recurso debe ser desarrollado con previsiones análogas a las instituidas en los artículos 122 a 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación actualmente en vigor, pero ajustando la nueva previsión normativa a los temas de constitucionalidad, esto último en consonancia con la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión, así como al estándar internacional referido *ut supra*.

### **3. REGLAMENTACIÓN DE LA FACULTAD DE REVISAR LOS ACUERDOS GENERALES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL A SOLICITUD DE LAS ASOCIACIONES DE JUZGADORAS Y JUZGADORES FEDERALES**

En la Constitución se conserva la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revisar y, en su caso, revocar por mayoría de cuando menos ocho votos de los Ministros que lo integran, los acuerdos generales que apruebe el Consejo de la Judicatura Federal, al amparo del artículo 100 de la Constitución.

Se celebra que dicha potestad se haya preservado dentro de la Carta Magna, por cuanto se erige como un instrumento de capital importancia para asegurar el Estado de Derecho e impedir que a través de acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal —que, desde luego, impactan al estatuto que regula la actividad jurisdiccional— se viole la independencia judicial, así como las demás disposiciones constitucionales, convencionales y legales que rigen a las juzgadoras y los juzgadores federales.

No obstante, es necesario que dentro de la nueva ILOPJF se regule expresamente esta facultad y se otorgue legitimación a las asociaciones de juzgadoras y juzgadores, para que estén en aptitud jurídica de solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ejercicio de esa potestad, en representación de sus agremiados.

Debe destacarse que subsiste la omisión legislativa de regular dicha potestad, ya que el párrafo noveno del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que: “La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.” Por lo que subsiste una omisión legislativa que infringe la Constitución y que es urgente que se repare.

Además en la regulación que se haga de dicha potestad, debe darse legitimación activa a las asociaciones de personas juzgadoras. Con miras a sustentar tal aserto, es menester tener presente, por principio, que el derecho de asociación está reconocido en el artículo 16 de la Convención Americana y en el artículo XXII de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre. La Corte ha señalado, sobre este derecho, que los términos del artículo 16.1 de la Convención, establecen que *“quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo. Además, gozan del derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad”*<sup>247</sup>.

El derecho de asociación de las y los operadores de justicia, ha sido ampliamente reconocido en el ámbito internacional. Al respecto, los *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura* establecen que *“[l]os jueces gozarán del derecho a constituir asociaciones de jueces u otras organizaciones que tengan por objeto representar sus intereses, promover su formación profesional y defender la independencia judicial, así como el derecho a afiliarse a ellas”*<sup>248</sup>.

Por su parte, las Directrices sobre la Función de los Fiscales, contemplan que las y los fiscales podrán constituir asociaciones profesionales u otras organizaciones, o incorporarse a ellas, con el propósito de representar sus intereses, promover la capacitación profesional y proteger sus derechos<sup>249</sup>. Asimismo, los Principios Básicos de la Defensa Pública, señalan que las defensoras y defensores públicos tienen derecho a asociarse.

Sin embargo, amerita destacarse que en algunos países de la región, el derecho a asociarse no se queda meramente en la facultad con que cuentan los

---

<sup>247</sup> Corte IDH. *Caso Huitca Tecse Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 69. En el mismo sentido, *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 144.

<sup>248</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, principio 9. Visible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx>

<sup>249</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 9. Ver en:

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>.

jueces de constituir asociaciones. Por ejemplo, en Haití se garantiza la libertad de asociación y de reunión de magistrados, con excepción de las manifestaciones políticas; **y prevé que los magistrados pueden organizarse para dar a conocer sus reivindicaciones, sin que sus manifestaciones atenten contra la continuidad del servicio de justicia**<sup>250</sup>.

Igualmente, **Honduras contempla que jueces y juezas tienen derecho a constituir asociaciones que tengan por objeto defender la independencia judicial, representar sus intereses y promover su formación profesional**<sup>251</sup>. Uruguay prevé, además, que la Ley sobre Negociación Colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público, se aplica al Poder Judicial y al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, reconociendo el derecho de negociación colectiva y regulando, en la misma Ley, la respectiva mesa de negociación<sup>252</sup>.

Respecto al tema en comento, en el documento denominado *“Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales”*<sup>253</sup>, se establece lo siguiente:

Las asociaciones de jueces juegan un papel esencial en garantizar el respeto de la independencia del poder judicial y del estado de derecho. Estas asociaciones reúnen a los jueces y les permiten organizarse para defender su independencia y la de la profesión judicial de un modo eficaz.

A tal efecto, las Directrices de Latimer House establecen que: “Una profesión jurídica independiente y organizada es un elemento esencial para la protección del estado de derecho”. La Carta europea sobre el estatuto de los jueces reconoce la función fundamental que desempeñan las asociaciones de los jueces al establecer que:

“Las organizaciones profesionales establecidas por los jueces, y a las que todos los jueces pueden adherir libremente, contribuyen notablemente a la defensa de los derechos conferidos a los mismos en su estatuto, en particular con relación a las autoridades y órganos involucrados en las decisiones que los atañen”.

El Consejo de Europa también ha reconocido la libertad de asociación de los jueces, en la Recomendación No. R (94) 12: *“Los jueces deben ser libres de formar asociaciones que, ya sea por cuenta propia o con otro organismo, tengan la tarea de proteger su independencia y sus intereses”*<sup>254</sup>. Los *Principios de Beijing* también reconocen esta libertad cuando establecen que: *“[l]os jueces serán libres,*

---

<sup>250</sup> Ley de 2 de agosto de 2007, sobre el Estatuto de la Magistratura, artículos 54 y 55.

<sup>251</sup> Honduras. Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, 28 de diciembre de 2011, artículo 58.

<sup>252</sup> Uruguay. Ley 18.508, de 17 de junio de 2009, artículo 8.

<sup>253</sup> Comisión Internacional de Juristas, *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidades de Jueces, Abogados y Fiscales*, Colección Guía de profesionales No. 1, Ginebra, Suiza, págs. 39 y 40, visible en <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a7838272>.

<sup>254</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Recomendación No. R (94) 12, Principio IV.

*de acuerdo con cualquier ley aplicable, de formar o integrar una asociación que represente sus intereses y promueva su capacitación profesional y tome las medidas necesarias para proteger su independencia según corresponda*<sup>255</sup>.

A lo largo del tiempo se ha demostrado que la colaboración entre los Estados, a nivel local e internacional, y las asociaciones, ha redituado en la obtención de excelentes resultados en la implementación de diversas encuestas, estudios y estadísticas, todo ello con la intención de realizar mejoras a nivel local o internacional, en cualquier materia de derecho.

Ejemplo de lo anterior son los informes en materia de derechos humanos, de Independencia Judicial y de Independencia de los Magistrados y Abogados, que se han desarrollado a lo largo de este trabajo.

En el cuarto informe presentado por el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Diego García Sayán, se hizo un llamamiento a que los Estados, los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, las asociaciones profesionales de magistrados y la sociedad civil, hicieran aportaciones a este documento elaborado, en donde se recabó información muy valiosa por medio de cuestionarios.

Las respuestas al cuestionario mostraron que, en algunos países, los juzgadores federales siguen siendo sujetos a procedimientos disciplinarios por razones demasiado vagas, que sirven de fundamento para la imposición de medidas disciplinarias.

En el párrafo 19 del Informe en mención, se establece lo siguiente:

19. El Relator Especial considera que esas causales que se invocan para la adopción de medidas disciplinarias son demasiado amplias y generales, y exponen a los magistrados a ser sancionados o separados de su cargo por el contenido de sus decisiones o por cometer actos que no llegan a constituir graves faltas de conducta. En una serie de Informes de misiones realizadas a países, el Relator Especial observó con preocupación que la legislación sobre responsabilidad judicial no proporcionaba orientación detallada sobre las infracciones que desencadenaban la aplicación de medidas disciplinarias, entre ellas, la gravedad de la infracción que determinaba el tipo de medida disciplinaria que se aplicaría al caso concreto (véanse, por ejemplo, A/HRC/44/47/Add.1, párrs. 57 y 58, A/HRC/29/26/Add.1, párr. 53, y A/HRC/11/41/Add.2, párr. 62)<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Declaración de Principios de Beijing relativos a la independencia de la judicatura en la región de LAWASIA, párrafo dispositivo 9. Véase también los Principios y Directrices relativos el Derecho a un juicio justo y a la Asistencia Jurídica en África, Principio A, párrafo 4 (t): "Los funcionarios judiciales podrán constituir e integrar asociaciones profesionales u otras organizaciones que tengan por objeto representar sus intereses, promover su formación profesional y proteger su posición".

<sup>256</sup> Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, del 17 de julio de 2020, Resolución 35/11, A/75/150, punto 19, visible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.

Respecto al tema de sanciones, el párrafo 41 del Informe señala lo siguiente:

41. Las respuestas al cuestionario muestran que existen amplias diferencias a nivel nacional respecto del tipo y la escala de sanciones disciplinarias que pueden imponerse a los magistrados. En general, en los países del common law, la única sanción oficial que se prevé en las constituciones o la legislación nacional es la separación del cargo en casos de faltas grave de conducta, en tanto que las cuestiones disciplinarias menores no suelen codificarse y son resueltas por quien se encuentre a la cabeza del poder judicial (normalmente el Presidente de la Corte Suprema). En los países de tradición romanista, la legislación a menudo contiene una lista completa de sanciones, en que se incluyen sanciones económicas. En algunos países, la legislación también incluye requisitos mínimos para evitar que se interpongan procedimientos disciplinarios en los casos en que la transgresión en sí misma resulta insignificante<sup>257</sup>.

En cuanto a sanciones encubiertas, los párrafos 53 y 61 del Informe señalan lo siguiente:

53. De las respuestas al cuestionario surge que en varios países se aplican a los magistrados sanciones “encubiertas”. Según la Red Mundial de Integridad Judicial, los magistrados que carecen de una protección institucional mínima son pasibles de sufrir varios tipos de interferencias de tipo no disciplinario, como la inseguridad económica, la inestabilidad en sus carreras, la falta de seguridad física o el ejercicio de presiones indebidas por parte de otras instituciones o del propio poder judicial. Todas ellas pueden ser consideradas sanciones encubiertas<sup>258</sup>.  
[...]

61. Algunas asociaciones de magistrados que respondieron al cuestionario informaron que sus miembros ejecutivos se habían visto sometidos a amenazas, presiones o actos de hostigamiento judicial como consecuencia de los actos realizados en favor de sus representados<sup>259</sup>.

En las respuestas al tema de ataques contra el poder judicial, en el párrafo 81 del Informe se establece:

81. Algunas de las asociaciones de magistrados que respondieron al cuestionario también denunciaron ataques contra magistrados individuales en relación con las sentencias que habían dictado o el tipo de casos sometidos a su examen<sup>260</sup>. En Guatemala, los magistrados de una jurisdicción de “alto riesgo”, que entendían en casos de corrupción, delincuencia organizada y graves violaciones de derechos humanos, eran víctimas de ataques, represalias y actos de intimidación

---

<sup>257</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Armenia, Hungría y Suecia.

Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, del 17 de julio de 2020, Resolución 35/11, A/75/150, punto 41, visible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.

<sup>258</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Presentación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

<sup>259</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Guatemala, Polonia y Rumania.

<sup>260</sup> Se respeta la nota de la transcripción: Guatemala y Serbia.

sistemáticos en la prensa, que estaba controlada en gran medida por partidos políticos o poderosos grupos económicos, y en los medios sociales de comunicación. El Relator Especial, durante una misión al país realizada en 2009, documentó la existencia de campañas de comunicación generalizadas orientadas a desacreditar a algunos magistrados en particular (A/HRC/11/41/Add.3, párr. 80). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado medidas de protección temporal para proteger a varios jueces que sufren amenazas a sus vidas e integridad personal en razón de los casos sometidos a su examen<sup>261</sup>.

Se advierte, con los datos anteriores, que la colaboración de las asociaciones, en este caso particular, dando las respuestas a los cuestionarios, dieron como resultado que el Relator Especial pudiera detectar de manera puntual, las necesidades, fortalezas y áreas de oportunidad dentro del poder judicial a nivel internacional; se generaron recomendaciones a los Estados para poder mejorar los mecanismos utilizados en el ejercicio de los impartidores de justicia, para evitar interferir en sus labores, con el objetivo de proteger y promover la independencia judicial.

Aunado a lo anterior, en la propia exposición de motivos de la ILOPJF se destaca que uno de sus propósitos es recopilar todas las facultades que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se encuentran dispersas en varios ordenamientos; sin embargo, una potestad tan importante y que fortalece al Tribunal Constitucional de velar por la regularidad constitucional de la judicatura federal y su independencia, sigue sin regulación.

Ahora bien, al tratarse los Acuerdos Generales de normas con esa característica y esa potestad se realiza, en su diseño constitucional, como un control abstracto, esto es, sin que se requiera su aplicación concreta en perjuicio de alguna persona, su substanciación debería seguir las reglas de una acción de inconstitucionalidad, tal como lo regula la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, se propone se formalice una reglamentación que otorgue a las asociaciones de juzgadoras y juzgadores federales, la facultad de solicitar a la Suprema Corte la revisión de los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal.

### **PROPUESTA DE REDACCIÓN**

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en pleno:

...XIX. Solicitar al Consejo de la Judicatura Federal la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar

<sup>261</sup> Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, del 17 de julio de 2020, Resolución 35/11, A/75/150, punto 81, visible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement>.

**un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal y revisar los que emita de oficio o a instancia de las asociaciones de personas juzgadoras, en los términos que dispone la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las acciones de inconstitucionalidad.**

#### **4. OBSERVACIONES FINALES**

Como se expresó a lo largo de los puntos anteriores, es evidente la intención de continuar con el desarrollo del derecho constitucional y su marco reglamentario, tratándose de la función jurisdiccional, con el objetivo fijado hacia una correcta impartición de justicia.

En este sentido, los Órganos Internacionales de Derechos Humanos, como lo son los Comités de las Naciones Unidas, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de sus resoluciones —entre otros— se constituyen en instrumentos para la construcción del Estado de Derecho y de la democracia, que devienen de vital importancia, porque en ellas pueden encontrarse lineamientos y parámetros que van encaminados a la construcción de un Estado de Derecho democrático sólido y comprometido con una de las finalidades fundamentales de la sociedad y del Estado: la dignidad humana<sup>262</sup>, misma que resulta inherente en la función jurisdiccional, tanto para el justiciable, como para el impartidor de justicia.

Desde luego, la función jurisdiccional se vuelve particularmente importante para la defensa de los derechos fundamentales, al incidir y decidir sobre algunos de los aspectos medulares de la vida de las personas; de ahí resulta imprescindible la consagración y aplicación de la igualdad y la no discriminación, que constituyen un eje rector para las y los juzgadores, en su misión de fortalecer su papel como protectores<sup>263</sup>, desprendiéndose, entonces, la trascendencia de que, para lograr tan anhelados objetivos, los tribunales deban gozar de una auténtica independencia judicial.

Ahora bien, es evidente que la función de las y los juzgadores mexicanos, así como de diversos entes u organismos de diversa naturaleza que hagan labores materialmente jurisdiccionales, bajo el actual modelo constitucional de derechos, no puede pensarse solo en términos formalistas, creyendo que la impartición de justicia consiste, exclusivamente, en la aplicación de un

---

<sup>262</sup> Mejía Rivera, J, Diez cuestiones actuales sobre derechos humanos, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 1ª edición, México. 2018, págs. 78 a 79.

<sup>263</sup> Pardo Rebolledo, J.M. Anuario de los derechos humanos del Instituto de la Judicatura Federal. I-2017, México 2017, págs.35-36.



razonamiento silogístico, en donde sus decisiones se deducen de premisas claras e incontrovertibles; pues el modelo está construido sobre el reconocimiento de los derechos humanos previsto en la Constitución y en los tratados internacionales como parámetro de regularidad<sup>264</sup>, por lo que se estima que el estándar de razonamiento tendrá también, como medida, estándares internacionales de amplia protección.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo séptimo del artículo 17, precisa que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Respecto a este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido diversos lineamientos a partir de los cuales pueden manifestarse notas características de la independencia judicial, al ser este principio, *“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 resultando indispensable para la protección de los derechos fundamentales”*<sup>265</sup>.

El Tribunal supranacional ha dicho que: *“uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. [...] Adicionalmente, el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática”*<sup>266</sup>.

Por lo que la garantía de estabilidad del juez, se relaciona con el derecho a permanecer, en condiciones generales de igualdad, en un cargo público. En efecto, la Corte, en el caso Reverón Trujillo, indicó que el acceso en condiciones de igualdad, constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede<sup>267</sup>.

La independencia judicial no sólo debe analizarse en relación con el justiciable, dado que el juez debe contar con una serie de garantías al respecto, pues: *“la violación de la garantía de la independencia judicial, en lo que atañe a la inamovilidad y estabilidad de un juez en su cargo, debe analizarse a la luz de los*

---

<sup>264</sup> Ortega García, R. El modelo constitucional de los derechos humanos en México; editorial Tirant Lo Blanch; México 2015. Pág.144.

<sup>265</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, Párrafo 68.

<sup>266</sup> *Ibidem*, Párrafo 67.

<sup>267</sup> Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, Párrafo 195.



derechos convencionales de un juez cuando se ve afectado por una decisión estatal que afecte arbitrariamente el período de su nombramiento. En tal sentido, la garantía institucional de la independencia se relaciona directamente con un derecho del juez de permanecer en su cargo, como consecuencia de la garantía de inamovilidad<sup>268</sup>, que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción. De lo cual se colige que, si el Estado incumple una de estas garantías, afecta la inamovilidad y, por tanto, no está cumpliendo con su obligación de garantizar la independencia judicial<sup>269</sup>.

Además, supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo, garantías de inamovilidad y con una garantía contra presiones externas<sup>270</sup>.

Pues como lo apuntaba la exministra Olga Sánchez Cordero, citando al también exministro y expresidente del Máximo Tribunal nacional, Góngora Pimentel: “*sin independencia judicial no somos nada*”. Pues la independencia de los jueces es su principal patrimonio, su bastión, su escudo contra las adversidades, es su punto de partida y su cotidiana tarea, es, en suma, el pilar fundamental, el objetivo primero que debemos cumplir, para alcanzar una situación real del estado democrático de derecho<sup>271</sup>.

## **BASES NORMATIVAS DEL ESTUDIO**

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *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*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013.

---

<sup>268</sup> *Ibidem*, Párrafo 197.

<sup>269</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, Párrafo 79.

<sup>270</sup> Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, Párrafo 156.

<sup>271</sup> Esto se desprende del trabajo que la entonces Ministra, preparó para la “Conferencia Judicial Internacional”, en mayo del año 2000, en la ciudad de San Francisco California, Estados Unidos, mismo que puede consultarse en la liga siguiente, [https://www.ijf.cjf.gob.mx/sitio2016/include/sections/revista/7/7\\_13.pdf](https://www.ijf.cjf.gob.mx/sitio2016/include/sections/revista/7/7_13.pdf), página 43.

- Comisión Internacional de Juristas, *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidades de Jueces, Abogados y Fiscales*, Colección Guía de profesionales No. 1, Ginebra, Suiza
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), *“Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial”*, San José de Costa Rica, 2019.
- ONU. Informe del Relator sobre la independencia de magistrados y abogados, 17 de julio de 2020, A/75/172.
- ONU. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados: Procedimientos Disciplinarios en contra de Jueces, 15 de octubre de 2020.
- ONU. Informe del Relator Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, 38 período de sesiones, 2 de mayo de 2018, A/HRC/38/38.
- ONU. Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009.
- ONU. Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, OL MEX 13/2020. 30 de noviembre de 2020.
- ONU. Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura.
- ONU. Observaciones del Comité de Derechos Humanos: Vietnam, Documento de la ONU CCPR/CO/75/VNM, párr. 10, donde el Comité expresó su preocupación: *“los procedimientos de selección de jueces, así como su falta de inamovilidad en el cargo (nombramientos por sólo cuatro años), junto con la posibilidad, prevista por la ley, de que se tomen medidas disciplinarias contra ellos por la comisión de errores judiciales. Todas esas circunstancias exponen a los jueces a la presión política y menoscaban su independencia y su imparcialidad”*.
- ONU. Comité de Derechos Humanos. *La Índole de la Obligación Jurídica General impuesta a los Estados Partes en el Pacto* (Artículo 2 Del Pacto Internacional De Derechos Civiles Y Políticos, Observación General número 31 de 2004, 80o período de sesiones, U. N. Doc. HRI/gen/1/Rev.7, párrafo 15.
- ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/32 (nota a pie de página 1), párr. 19 citado en Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia

de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009.

- ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva– Adición: Misión a Colombia. Doc. ONU A/HRC/14/26/Add.2. 15 de abril de 2010.
- ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Carina Knaul. Doc. ONU A/HRC/20/19. 7 de junio de 2012.
- ONU. Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – Azerbaiyán. Doc. ONU CCPR/CO/73/AZE. 12 de noviembre de 2001.
- ONU. Directrices sobre la Función de los Fiscales, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 9.
- UNODC. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11 (2015).
- AL ITA 6/2019, que puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24702>.
- Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197.
- Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227.
- Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.
- Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302.

- Corte IDH. *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373.
- Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.
- Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.
- Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto de 2008.
- Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.
- Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.
- Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170.
- Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.
- Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207.
- Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.
- Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.
- Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193.
- Corte IDH. *Caso Villaseñor Velarde y otros Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2019. Serie C No. 374.

- Corte IDH. *Caso Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310.
- Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35.
- Corte IDH. *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311.
- Corte IDH. *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275.
- Corte IDH. *Caso Ruano Torres Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C. No. 303.
- Corte IDH. OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, "*Condición Jurídica y Derechos de Los Migrantes Indocumentados*".
- Voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez a la Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, "*Condición Jurídica y Derechos de Los Migrantes Indocumentados*".
- Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121.
- Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167.
- CIDH. *Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros* (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo), 2 de agosto de 2011.
- CIDH. Informe Anual 2009. *Capítulo V. Informe de seguimiento-acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser/L/V/II.135. Doc. 40, 7 agosto 2009,
- CIDH. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009.
- CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V. Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

- CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/SER.L/V/11.116, 22 de octubre de 2002.
- CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996.
- CIDH. *Segundo Informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio*. Informe anual 2000, Capítulo VI, Informes especiales.
- Cumbre Judicial Iberoamericana, Estatuto del Juez Iberoamericano, Canarias, 2001.
- Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Maestri v. Italy* (Application no. 3974/98). Judgment. Strasbourg, 17 February 2004.
- Estatuto Universal del Juez, art. 7-1; Principios y Directrices sobre el Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África, principio 4 n) 2).
- Consejo de Europa, *Recommendation of the Committee of Ministers on judges: independence, efficiency and responsibilities*.
- Carta Magna de los Jueces, recomendaciones de Kiev.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *A.K. and others (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court)*, sentencia de 19 de noviembre de 2019.
- Consejo de Europa. Recomendación No. R (94) 12 Sobre la Independencia, la Eficacia y el Papel de los Jueces y la Pertinencia de las Normas que establece y de las demás normas internacionales para los problemas existentes en estos ámbitos.
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II—el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Baka v. Hungary, Kudeshkina v. Russia y Wille v. Liechtenstein*, sentencia de 28 de octubre de 1999.

