

## Mandato del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

REFERENCIA:  
OL MEX 13/2020

30 de noviembre de 2020

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, de conformidad con la resolución 44/8 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de su Excelencia la información que he recibido sobre un **conjunto de iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y proyectos de leyes que están siendo debatidos en el marco de la agenda parlamentaria de reforma al sistema de justicia**, las cuales, aun cuando fortalecen en parte la administración de justicia, presentan potenciales inconsistencias frente a estándares internacionales sobre independencia judicial.

Entiendo que la propuesta de reformas implica una modificación de la Constitución en sus artículos 94, 97, 99, 100, 103, 105 y 107; la unificación de los Códigos Penales de los Estados en uno Federal; modificaciones al Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley orgánica de la Fiscalía General de la República (FGR) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de otras cuatro leyes centrales en la procuración e impartición de justicia.

Según la información recibida:

El 18 de febrero de 2020 se presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución mexicana en materia de administración de justicia federal presentada por el ejecutivo federal. Este proyecto ha sido elaborado desde el despacho de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia sin consulta con el Pleno de la Corte, las asociaciones de jueces legalmente reconocidas, las organizaciones de la sociedad civil interesadas, como serían las Barras de Abogados, o las entidades nacionales de protección de derechos humanos.

La carpeta legislativa contiene iniciativas con proyectos de decretos en materia judicial presentadas durante el Tercer Año de Ejercicio de la LXIII Legislatura del Senado de la República y de la Cámara de Diputados y el Primer y Segundo Año de Ejercicio de la LXIV Legislatura del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, los cuales se encuentran pendientes en comisiones de la respectiva Cámara. Dicho paquete de iniciativas está compuesto de treinta y una (31) iniciativas presentadas en el Senado; y nueve (9) presentadas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Iniciativas de reforma como ésta pretenden, válidamente, mejorar los mecanismos para lograr una justicia federal más eficaz e incluyente. Sin duda hay que fortalecer la carrera judicial y hacer más eficientes los mecanismos para sancionar y

disciplinar, con todo el rigor de la ley, a los funcionarios y funcionarias judiciales que con su actuar trastoquen la alta función que se les encomendó. Asimismo, se debe tomar medidas para recuperar la confianza de la sociedad en sus juzgadores federales.

Se observan algunos asuntos respecto a los cuales hago recomendaciones más adelante entre los que se destaca:

1. El marco normativo constitucional establece al Consejo de la Judicatura Federal como un ente cuyas resoluciones en los aspectos disciplinarios y administrativos no admite un recurso judicial para proteger eventuales violaciones constitucionales. Este diseño constitucional permite iniciar procesos disciplinarios, o adoptar medidas como la suspensión en el cargo, la reducción de salarios, o el cambio de adscripción de los funcionarios judiciales, quienes carecen de tutela judicial efectiva. El paquete de reformas incluye, además, la eliminación del único mecanismo de impugnación administrativo existente, ante la propia Corte Suprema de Justicia.
2. La iniciativa propone la creación de órganos jurisdiccionales especializados en temas de violaciones graves de derechos humanos “de impacto social de especial relevancia”,
3. Propone la eliminación de la prohibición de la pena de muerte y la facultad otorgada a la Corte Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los amparos en materia de pena de muerte.
4. El procedimiento de selección de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su nómina por medio de un nuevo sistema de elección popular.

Quisiera recordar que en su último examen periódico sobre México de febrero de 2019, el Comité de Derechos Humanos notó sus preocupaciones y recomendaciones sobre iniciativas legislativas previas que podrían afectar la independencia judicial, y que se encuentran en proceso de impugnación en el derecho interno, (CCPR/C/MEX/CO/6): En particular, dicho Comité indicó que:

“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 término 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.”

Me gustaría llamar la atención al gobierno de su Excelencia ciertos estándares y normas internacionales aplicables en este contexto. Quisiera mencionar el principio de independencia judicial establecido en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), al cual México se adhirió el 23 de marzo de 1981, el cual consagra el derecho de toda persona a acceder a un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley.

Este principio está también integrado en 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.

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 pronuncie 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:

“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.

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, 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.

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 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.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Diego García-Sayán  
Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados