

INFORME DE LA SOCIEDAD CIVIL CON RESPECTO A LA
SITUACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MÉXICO Y
SUS EFECTOS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA (ARTÍCULOS
14.1 Y 2.3 DEL PIDCP)

TABLA DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN	3
II. RESUMEN EJECUTIVO (PREOCUPACIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES SUGERIDAS)	4
1. <i>PRINCIPALES PREOCUPACIONES.....</i>	4
III. AMENAZAS A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MÉXICO	7
1. <i>PERSPECTIVA GENERAL DEL MARCO NORMATIVO QUE REGULA EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN</i>	7
2. <i>ACCIONES DE LAS AUTORIDADES ESTATALES QUE REPRESENTAN UNA FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL PACTO: DECLARACIONES PÚBLICAS, NUEVAS LEYES Y REFORMAS LEGALES Y CONSTITUCIONALES INMINENTES QUE SOCAVAN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL</i>	9
i. <i>Declaraciones públicas de autoridades estatales en contra del Poder Judicial de la Federación.....</i>	9
a) <i>Declaraciones públicas realizadas por el Presidente de la República: presiones indebidas sobre los funcionarios judiciales y daño a la imagen pública del PJF.....</i>	9
b) <i>Declaraciones públicas realizadas por importantes congresistas que pertenecen al partido oficialista.....</i>	12
c) <i>Preocupaciones.....</i>	14
ii. <i>Subordinación de los funcionarios del Poder Judicial mediante el cambio drástico de sus condiciones laborales y familiares.....</i>	15
a) <i>Preocupaciones.....</i>	17
iii. <i>Control sobre las decisiones judiciales y obstáculos para que los jueces decidan conforme al Pacto, especialmente en relación con la libertad personal de personas imputadas</i>	18
a) <i>Preocupaciones y recomendaciones</i>	19
3. <i>OTRAS PROPUESTAS DE REFORMA AL MARCO JURÍDICO INTERNO QUE SON INMINENTES Y QUE PERJUDICAN LA APLICACIÓN DEL PACTO</i>	20
i. <i>Existencia de una hegemonía legislativa en el Congreso.....</i>	20
ii. <i>Eliminación de la irreducibilidad salarial de funcionarios del PJF.....</i>	21
iii. <i>Reforma al proceso de nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, así como la pretendida desaparición de los Consejos Judiciales de los estados.</i>	21
iv. <i>Rotación obligatoria de Jueces y Magistrados: cambios de adscripción territorial cada 3 a 6 años</i>	22
v. <i>Nombramiento de jueces y desarrollo de la carrera judicial sujetos a “evaluaciones de confianza” y otros criterios subjetivos irrazonables.....</i>	23
vi. <i>Nombramiento de los Ministros de la SCJN por elección popular</i>	24
vii. <i>“Court Packing” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....</i>	24
ix. <i>Procedimientos de confiscación o incautación de bienes basados en disposiciones poco claras que además afectan el ejercicio libre de la jurisdicción.....</i>	26
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	27

I. INTRODUCCIÓN

1. Este reporte ha sido elaborado por las siguientes ONGs: Instituto Interamericano de Responsabilidad Social y Derechos Humanos (“IIRESODH”)¹, la Federación Mexicana de Colegios de Abogados A.C. (“FEMECA”), la Asociación Derechos Humanos para la Américas (“HR-Americas”) y el Instituto de Justicia Procesal Penal A.C.

2. Los hechos y las preocupaciones contenidas en este informe no fueron incluidos en la Lista de Asuntos Previos que realiza el Comité, debido a que el inicio de los eventos relatados se dio a partir de octubre de 2018, tras lo cual se han mantenido sucediendo hasta el día de hoy. Dado que las preocupaciones son recientes y de gran relevancia, la práctica constante de este Comité ha establecido que es posible incluir nuevos hechos en el diálogo constructivo que se ocurre durante el examen de cada Estado. Además, esto es así debido a que podría tratarse de un posible incumplimiento de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP” o “el Pacto”) por parte de México, en virtud de las amenazas sistemáticas y el efecto negativo sobre la independencia judicial contenida en el artículo 14.1 del Pacto, la cual constituye uno de los pilares del Estado de Derecho.

3. Desde el reciente cambio democrático de gobierno en México (julio de 2018), el partido oficialista Morena² cuenta con una mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso. Los coordinadores legislativos de dicho partido trabajan de forma muy cercana con el Poder Ejecutivo, presidido por Andrés Manuel López Obrador (“AMLO”). Este trabajo en conjunto ha permitido la adopción de reformas legales y constitucionales, y ha permitido la creación de nueva normativa con vicios de convencionalidad. La promesa transversal del gobierno consiste en llevar a cabo *La Cuarta Transformación* o *4T*, un movimiento de “cambio de régimen”, mediante grandes cambios legales y políticos para lograr una supuesta *Austeridad Republicana*, caracterizada por una disminución drástica de los egresos del Estado que ha afectado derechos sociales y de grupos en situación de vulnerabilidad. La aplicación de dicha Austeridad Republicana ha tenido como resultado una reducción significativa del presupuesto estatal y los consecuentes despidos masivos de funcionarios públicos. Los principales actores políticos de Morena han reconocido que el contexto actual permite la posibilidad de “sacudir al Poder Judicial”³.

4. Para la elaboración de este informe, fueron contactados más de mil funcionarios judiciales, quienes brindaron información sobre sus experiencias personales, así como sobre demandas de amparo que han interpuesto contra algunos de los hechos aquí

¹ www.iiresodh.org

² Movimiento de Regeneración Nacional.

³ Discurso Ricardo Monreal ante el Senado, 5 de abril de 2019: <https://www.youtube.com/watch?v=IYDt3-UVKcC> (5:44-6:00 min)

mencionados. Los nombres de dichos funcionarios judiciales no se incluyen en el informe, debido a un temor razonable de sufrir represalias.

II. RESUMEN EJECUTIVO (PREOCUPACIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES SUGERIDAS)

5. El Poder Judicial en México se encuentra en constante ataque, principalmente por parte de actos de miembros del Poder Ejecutivo y del Legislativo, lo cual podría constituir un incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 14.1 del PIDCP, el cual establece el derecho de toda persona a “*ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial*”. Esta situación afecta de forma negativa el derecho a “*un recurso efectivo*” dentro de la jurisdicción mexicana, en contravención del artículo 2(3)(a) del Pacto. Estos hechos no afectan únicamente los intereses de los funcionarios judiciales, sino también los derechos de los presentes y potenciales usuarios de los sistemas locales y del sistema federal de justicia en México.

1. Principales preocupaciones

6. Con respecto al Poder Judicial, las amenazas a su independencia derivan de 3 fuentes principales: (1) declaraciones públicas por parte del Jefe de Estado y de legisladores importantes, las cuales representan presiones externas. Estas presiones van de la mano con la intención de sujetar la remuneración de los jueces y otros funcionarios judiciales a la remuneración percibida por el Presidente de la República, buscando reducir los salarios de forma significativa, a pesar de normas constitucionales que así lo prohíben (artículo 94 constitucional que impone la irreductibilidad salarial); (2) un conjunto de nuevas leyes que obstaculizan e interfieren con un ejercicio de la jurisdicción libre de amenazas; esto incluye la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que impone delitos de hasta 14 años de prisión por pago o revibo indebido de remuneraciones, con la amenaza de imputaciones penales en que se aplicaría la prisión preventiva oficiosa o automática, y (3) el riesgo de la inminente aprobación de varios proyectos e iniciativas de reforma legal y constitucional que afectan la independencia judicial, los cuales se encuentran actualmente en discusión en el Congreso y que podrían ser aprobados en cualquier momento, dada la hegemonía que tiene el partido oficialista. En cuanto a los temas 2 y 3, se contabilizan a la fecha alrededor de 35 iniciativas de ley que afectan al Poder Judicial, sin que ninguna de ellas haya tomado en cuenta la opinión de dicho poder.

7. En cuanto al **primer tema**, los ataques consisten en presiones externas, tanto directas como indirectas, sobre los funcionarios judiciales. El Presidente ha expresado de forma pública y constante que las actividades del Poder Judicial se caracterizan por la corrupción y ha sugerido que él tiene el poder suficiente para influir sobre las disputas judiciales y cambiar la forma en que éstas son resueltas. Estos ataques exponen a

magistrados, jueces, secretarios y actuarios a situaciones de vulnerabilidad personal, a la vez que causan también un daño a la percepción pública que existe sobre el Poder Judicial.

8. Uno de los más claros ejemplos de las presiones ejercidas por el Ejecutivo es la sujeción de los salarios de los funcionarios judiciales al salario del Presidente. Por medio del Presupuesto de 2019, el Ejecutivo redujo su salario en casi la mitad (46%), de forma arbitraria y sin utilizar criterios objetivos para su fijación. Ello fue aprobado por miembros del Congreso en menos de 24 horas, sin que mediara un real debate sustantivo. La imposición salarial tiene un efecto “cascada”, ya que no establece solamente el salario máximo de los altos jerarcas judiciales, sino que también reduce de forma automática los salarios de los demás funcionarios que tienen puestos de menor jerarquía. Como respuesta, y con la finalidad primordial de asegurar la independencia judicial y para proteger sus derechos, miles de funcionarios del Poder Judicial han realizado acciones legales contra las reformas propuestas, tanto a nivel nacional, como a nivel internacional. Esta defensa legal ha sido duramente criticada por el señor López Obrador, quien considera que se trata de un “sabotaje legal” y un intento del Poder Judicial de legislar a favor de sus propios privilegios “abusivos” y “ofensivos”.

9. Cuando se han emitido resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (“SCJN”) que evitan la drástica reducción salarial, el señor López Obrador ha insinuado que el gobierno no acataría dichas resoluciones pues, en su opinión, se trata de decisiones contrarias al interés público. Además, ya se han llevado a cabo ciertas medidas *de facto* que, mediante decisiones administrativas, tienen el efecto buscado por las iniciativas de reforma, por ejemplo: recortes presupuestarios que perjudican el correcto funcionamiento de los tribunales (falta de tinta, de papel, etc.), la eliminación de las licencias de maternidad en ciertas ocasiones, así como tampoco se llevan a cabo las muy necesarias sustituciones de los funcionarios que cuentan con una incapacidad médica temporal. Asimismo, la falta de efectos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (“LFRSP”) -en virtud de amparos y suspensiones judiciales- es solamente temporal, dado que el señor López Obrador y varios miembros parlamentarios de Morena ya han anunciado que se encuentran trabajando en la redacción de una nueva propuesta legal sobre los salarios máximos, para así lograr la ansiada reducción salarial. Finalmente, la SCJN se encuentra en un período de cambios de composición, la cual se ha caracterizado por el nombramiento de Ministros cuya imparcialidad se encuentra en tela de duda en virtud de sus afiliaciones y actividades políticas.

10. Además, las presiones no provienen exclusivamente desde afuera del Poder Judicial. Información que ha llegado al dominio público en los meses recientes revela que el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Sr. Arturo Zaldívar, así como otros miembros de dicho tribunal superior, han presionado a jueces y magistrados para que desistan de los amparos interpuestos y que retiren la demanda, así como también les

han presionado para que no continúen con informar sobre estos temas en el ámbito internacional⁴.

11. En cuanto al **segundo tema**, surgen importantes preocupaciones sobre legislación que ya ha sido aprobada desde las pasadas elecciones y que ya podrían surtir efectos negativos. Como fue mencionado anteriormente, la LFRSP y el Presupuesto Ordinario de la Federación para el Año Fiscal 2019 (“Presupuesto Federal 2019”) tienen como objetivo reducir todas las remuneraciones de los funcionarios judiciales en al menos un 46% en comparación con las remuneraciones del año 2018. Aunque la ejecución de estas normas ha sido temporalmente suspendida por decisión de la SCJN, la amenaza de la reducción persiste, pues el Presidente ha insistido en que la aplicación de las medidas de austeridad es inminente. Otra de las reformas legales que amenaza con perjudicar la independencia judicial es la ampliación de los supuestos en los que se debe aplicar la prisión preventiva oficiosa o automática. A pesar del fuerte rechazo y repudio de dicha reforma por parte de algunos organismos internacionales de derechos humanos y de OSCs, el Congreso de México aprobó la reforma de la redacción del artículo 19 de la Constitución Federal. Se trata de una disposición normativa que, en sí misma, no cumple con los estándares internacionales de derechos humanos, pues obliga a que los jueces y magistrados ordenen la prisión preventiva oficiosa como resultado de la mera acusación de uno de los delitos contenidos en dicha norma, sin un análisis casuístico previo, ignorando además medidas provisionales alternativas y menos gravosas. Tal disposición obstruye la competencia de cada juez de juzgar la situación de forma independiente, fomentado además la violación al principio de inocencia de las personas acusadas. También resulta preocupante que la nueva redacción abre un portillo para que estas disposiciones pudiesen ser utilizadas en contra de los servidores públicos que perciban una remuneración superior a la del Presidente.

12. El **tercer y último tema** refiere al malestar colectivo emocional y psicológico que sufren los funcionarios judiciales en razón de muchas otras iniciativas de reforma que afectan el funcionamiento actual del Poder Judicial y que podrían ser aprobadas sin consultarlas previamente con éste. Las iniciativas son las siguientes: (i) reforma constitucional para derogar la actual salvaguarda de la independencia judicial que consiste en la irreductibilidad salarial de algunos funcionarios judiciales durante su encargo (Ministros, Magistrados, Jueces); (ii) la modificación del actual sistema de nombramiento de los Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (“CJF”), de forma que se pasa de un procedimiento en el que participan miembros de todos los poderes del Estado, a uno en el que la decisión recae exclusivamente sobre el Senado; (iii) la imposición de un sistema obligatorio de rotación de los funcionarios judiciales, el cual establece que éstos podrían suceder cada 3 años -como mínimo- o cada 6 años -como máximo-; (iv) la adopción de mecanismos altamente invasivos de control para la admisión de personas al Poder Judicial, o bien para regular su avance dentro de la carrera judicial, lo cual incluye “evaluaciones de confianza” y otros tests que resultan

⁴ “El Universal”. *La disputa por el poder de los jueces*, 9 de junio de 2019: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/roberto-rock-1/nacion/la-disputa-por-el-poder-de-los-jueces>

irrazonables (polígrafo, perfil toxicológico, etc.); (v) la creación de una nueva Sala de la SCJN, lo cual aumentaría el número de Ministros que la componen, de forma tal que todos los nuevos miembros serían elegidos durante el mandato del actual gobierno, lo cual podría utilizarse para incurrir en la práctica de “*court-packing*”, y (vi) la posible adopción de una Ley de Austeridad Republicana, cuya justificación es vaga, y que vendría a eliminar otras disposiciones salariales, tales como el seguro de salud y el seguro de vida, así como algunas medidas de seguridad que reciben los jueces -lo cual, en el contexto mexicano podría ser catastrófico para la vida e integridad personal de los funcionarios judiciales-. El hecho de que todas las iniciativas de reforma hayan sido propuestas por Morena o por alguno de los partidos que se encuentran en coalición con dicho partido, en un plazo de menos de 3 meses con posterioridad a las elecciones, así como el hecho de que existe una hegemonía que permite que cualquiera de las iniciativas sea aprobada, es preocupante. Por lo tanto, se puede concluir que las reformas mencionadas representan una forma latente de intimidar a los miembros del Poder Judicial.

13. Todo lo anterior demuestra que en el Estado mexicano existe una práctica encabezada por el Poder Ejecutivo y por la mayoría parlamentaria dominada por el partido oficial, que busca **la subordinación, cooptación y el menoscabo del Poder Judicial para la eliminación de controles judiciales y de legalidad**, mediante una serie de reformas al marco normativo, así como mediante medidas *de facto* que afectan las garantías de la independencia judicial en este país. Estas preocupaciones ya fueron expuestas en una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en febrero de 2019⁵, pero el Estado no ha asumido interés en generar espacios de diálogo para resolver los planteamientos expuestos. Por ello, resultaría especialmente constructivo si los expertos independientes de este Comité tuvieran a bien traer a colación estas preocupaciones durante el examen periódico de México.

III. AMENAZAS A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MÉXICO

1. Perspectiva general del marco normativo que regula el Poder Judicial de la Federación

14. El poder público en México se encuentra ejercido por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial⁶. El ejercicio de la autoridad judicial, por su parte, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral Federal, los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito (tanto los presididos por un panel de magistrados, como los presididos por un Magistrado único)⁷. El Consejo de la

⁵ CIDH. *México: Reformas constitucionales*, 13 de febrero de 2019: <https://www.youtube.com/watch?v=zx6WYO9Gss8&t=224s>

⁶ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (“CEUM”), arts. 49 y 116.

⁷ CEUM, art. 94, párr. 1.

Judicatura Federal es el órgano judicial encargado de la administración, la vigilancia y las acciones disciplinarias dentro del PJJ⁸.

15. La Constitución Política de México establece que el salario de los miembros de los órganos mencionados en el párrafo anterior no puede ser disminuido durante su encargo, en virtud del *principio de irreducibilidad salarial*⁹. Este principio ha sido incluido dentro de la Constitución desde que ésta fue promulgada en 1917 y no ha sido modificado nunca en la historia. Las autoridades judiciales que forman parte del PJJ tienen la prohibición de aceptar cualquier otra posición remunerada y no pueden litigar ante la jurisdicción federal durante los 2 años siguientes a la finalización de su mandato¹⁰. Adicionalmente, los funcionarios públicos, incluidos los operadores de justicia, no pueden tener un salario superior al del Presidente de la República¹¹, así como nadie puede percibir una remuneración superior a la de su superior jerárquico¹².

16. La elección de los miembros del PJJ depende cada órgano. La Suprema Corte se compone por 11 jueces (llamados Ministros) que son elegidos por el Senado, el cual decide sobre la base de una terna de candidatos enviada por el Presidente de la República¹³. Los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito son nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, por un período de 6 años, tras lo cual podrán ser confirmados en el cargo, relevados, o promovidos. El proceso de designación es de competencia abierta, basada en evaluaciones escritas y en un examen oral¹⁴. El Consejo de la Judicatura Federal, por su parte, tiene siete miembros, que son: a) el Ministro Presidente de la SCJN, quien a la vez preside también el Consejo; b) 3 Jueces de Distrito o Magistrados de Circuito electos por el pleno de la SCJN; c) 2 miembros designados por el Senado, y d) 1 miembro de elección por parte del Presidente de la República¹⁵.

17. Este marco normativo tiene naturalmente sus debilidades, como lo ha hecho notar la ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, al concluir que en México existen defectos estructurales y organizacionales que tienen un impacto sobre la independencia y la autonomía de las autoridades judiciales¹⁶. No obstante, la mayoría de las iniciativas de reforma propuestas cambiaría el marco normativo para socavar -aún más- las garantías de independencia

⁸ Ibid, art. 94, párr. 2.

⁹ Ibid, art. 94, párr. 12.

¹⁰ Ibid, art. 101.

¹¹ Ibid, art. 127 (II).

¹² Ibid, art. 127 (III).

¹³ Ibid, art. 96.

¹⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 112. Ver también el artículo 114 de la misma ley, el cual prevé que la evaluación escrita involucre la preparación de resoluciones para ciertos casos hipotéticos. Otros aspectos a tomar en cuenta son: los cursos del Instituto del CJF realizados por el candidato, su experiencia en tribunales federales, su rendimiento, los grados académicos que ostente y cualquier otro curso especializado.

¹⁵ CEUM, art. 100.

¹⁶ Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul, en su visita a México, 18 de abril de 2011. A/HRC/17/30/Add.3, Resumen, párr. 3.

judicial del PJJ. Las reformas específicas que tendrían estos impactos negativos son analizadas con mayor detalle más adelante.

2. *Acciones de las autoridades estatales que representan una falta de cumplimiento de la implementación de las disposiciones del Pacto: declaraciones públicas, nuevas leyes y reformas legales y constitucionales inminentes que socavan la independencia judicial*

18. En esta sección se exponen tres preocupaciones principales: i) las declaraciones públicas realizadas por autoridades estatales, que buscan influir indebidamente sobre la actividad judicial; ii) la subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo por medio de la amenaza de reducción drástica y arbitraria de las remuneraciones, así como la eliminación de medidas de seguridad y otros beneficios laborales, y iii) el control de la actividad de los jueces mediante disposiciones constitucionales que restringen el ámbito de acción de los mismos y que incentivan la falta de implementación de los estándares que ha elaborado este Comité, con respecto al test de necesidad y de proporcionalidad que deben regir los casos de prisión preventiva.

i. Declaraciones públicas de autoridades estatales en contra del Poder Judicial de la Federación

19. Funcionarios públicos de todos los Poderes han realizado declaraciones que representan presiones externas que influyen en el trabajo de los jueces y de otros funcionarios judiciales. Principalmente el Presidente se encuentra en una campaña de desprestigio de los jueces, considerándolos como corruptos en razón del salario que devengan. Esta percepción coincide con la de los principales coordinadores legislativos del partido oficialista, quienes han reconocido la necesidad de “sacudir” al PJJ. Además, las presiones también provienen en algunas ocasiones de actores internos del PJJ, pues varios jueces superiores han tratado -y logrado- que los funcionarios judiciales desistan de la protección de sus derechos, aduciendo razones de naturaleza política, tales como las negociaciones entre Poderes.

a) Declaraciones públicas realizadas por el Presidente de la República: presiones indebidas sobre los funcionarios judiciales y daño a la imagen pública del PJJ

20. El Presidente de México ha realizado, de forma continua, declaraciones que llevan una connotación negativa sobre el Poder Judicial de la Federación y sus funcionarios. Se trata de un tema recurrente en su discurso político. Por ejemplo, en un evento masivo denominado “ExpoFraude”, el señor López Obrador acusó al Tribunal Electoral de haber incurrido en “argucias legaloides” que le hicieron perder la elección presidencial

de 2012¹⁷. En 2014 también cuestionó la integridad profesional de los miembros de la SCJN, y los llamó “vulgares” y “corruptos”¹⁸. Al respecto, mantuvo que los salarios de los Ministros de la SCJN son atribuibles a la “mafia del poder”, la cual quiere que los jueces decidan según los deseos de dicha mafia¹⁹.

21. Desde que resultó electo en julio de 2018, la cantidad y la severidad de las declaraciones emitidas por el Presidente han aumentado. Cinco días a la semana se lleva a cabo el “Mañanero”, un discurso matutino de 2 horas, en el que refiere a varios temas, incluyendo la situación del Poder Judicial de la Federación.

22. Durante uno de dichos programas matutinos, el 4 de febrero de 2019, afirmó que una disputa judicial ante la SCJN tuvo una resolución distinta ya que él “intervino” en el proceso²⁰. El Presidente aseveró que sabía sobre el borrador de sentencia que había elaborado uno de los Ministros, en el cual los ex accionistas de una compañía privada habrían recibido una compensación por parte del Estado. Sin embargo, en su opinión, López Obrador consideró que su intervención revirtió dicha decisión. Asimismo, alegó que haber decidido según el borrador original de la sentencia, la SCJN hubiera incurrido en fraude y en un delito de cuello blanco²¹. En un intento similar de buscar interferir en las decisiones judiciales y en crear un ambiente hostil contra los jueces, López Obrador refirió que el hecho de que no se ordene más seguido la prisión preventiva y que los acusados sean liberados “muy rápido” (entre 3 a 5 días) se debe a “excusas” del debido proceso²². Adicionalmente, agregó que tomaría acción legal contra los jueces que alegaran esos “pretextos” y que los castigaría públicamente²³. En el contexto de las recientes investigaciones en el *Caso Ayotzinapa*, el Subsecretario de Derechos Humanos informó que, por órdenes del Presidente, iba a tomar acciones contra los jueces que ordenaron la liberación de un presunto implicado en el caso²⁴. Esto debido a que consideraron que las autoridades judiciales realizaron una interpretación muy laxa de la

¹⁷ Declaración del Sr. Andrés Manuel López Obrador en El Zócalo durante la “Expo Fraude”, 12 de Agosto de 2012: <https://lopezobrador.org.mx/2012/08/12/no-aceptamos-ninguna-argucia-legaloide-que-permita-cualquier-violacion-a-la-constitucion-amlo/>

¹⁸ “Sin Embargo”. *AMLO responde a la SCJN: Ministros son vulgares y corruptos*, 20 de octubre de 2014: <https://www.sinembargo.mx/30-10-2014/1155971>

¹⁹ Discurso del Sr. López Obrador (*Los magistrados están bien maicados*), 11 de abril de 2018: <https://www.youtube.com/watch?v=nWD72Cip-bo>

²⁰ “Milenio”. *AMLO reconoce intervención en Caso Modelo; “el pueblo se cansa de tanta pinche transa”*, 4 de febrero de 2019: <https://www.milenio.com/politica/amlo-ejecutivo-evito-fallo-corte-devolver-isr-socios-grupo-modelo>

²¹ “El Economista”. *Se evitó devolución de 35.000 millones de pesos a ex accionistas de Grupo Modelo: AMLO*, 31 de enero de 2019: <https://www.economista.com.mx/politica/Se-evito-devolucion-de-35000-millones-de-pesos-a-ex-accionistas-de-Grupo-Modelo-AMLO-20190131-0070.html>

²² Conferencia del Sr. López Obrador, 13 de marzo de 2019: <https://twitter.com/ImagenTVMex/status/1105462195561717760/video/1>

²³ El Presidente utiliza el término “argumentos legaloides”.

²⁴ “El Economista”. *Se investigará a funcionarios y jueces por caso Ayotzinapa: Encinas*, 4 de septiembre de 2019: <https://www.economista.com.mx/politica/Se-investigara-a-funcionarios-y-jueces-por-caso-Ayotzinapa-Encinas-20190904-0028.html>

ley, con el fin de por declarar cierta prueba como inadmisibile, sobre lo cual concluyó que los jueces no están para interpretar la ley, sino para impartir justicia²⁵.

23. López Obrador ha declarado que los poderes del Estado deben ser limpiados, de abajo para arriba. Recientemente, el 4 de septiembre de 2019, declaró que es hora de realizar una reforma profunda al PJP porque se trata de una institución que está “en ruinas”²⁶.

24. Específicamente con respecto a las remuneraciones de los jueces, el Presidente ha dicho que los salarios que reciben son deshonestos y que constituyen actos de corrupción²⁷. En una ocasión, afirmó que los jueces mexicanos eran los funcionarios públicos mejor pagados del mundo, a la vez que dio información imprecisa sobre sus salarios, dando un monto bastante inflado²⁸. Dicha información fue negada categóricamente por la SCJN²⁹, pero el Presidente ha decidido seguir haciendo uso de los montos imprecisos al referirse a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación³⁰, llamándoles de nuevo “deshonestos” y “corruptos”. Consecuentemente, parte de la opinión pública ha adoptado el discurso del Presidente en contra de los jueces.

25. El Presidente también ha hecho declaraciones que podrían ser entendidas en el sentido de que tiene la intención de no cumplir con las decisiones judiciales. En el caso de la suspensión de la construcción de un aeropuerto nuevo (Aeropuerto de Santa Lucía), López Obrador indicó que la suspensión se dio como resultado de un “sabotaje legal”³¹, así como que no existe razón alguna para detener la construcción y que, de ser necesario, acudiría a argumentar que se debe priorizar el interés de la nación³². En otras ocasiones, el Presidente ha utilizado la figura del memorandum para solicitar que no se le den efectos jurídicos a una reforma legal sobre educación y que, en caso de que la Ley de Austeridad Republicana no sea aprobada rápidamente, podría realizar otro memorandum sobre ese tema³³.

²⁵ Conferencia del Sr. López Obrador, 4 de septiembre de 2019: <https://www.youtube.com/watch?v=PLvID53mjrM>

²⁶ El Universal. *Llegó el momento de una reforma a FGR y Poder Judicial: AMLO*, 4 de septiembre de 2019: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/llego-el-momento-de-una-reforma-fgr-y-poder-judicial-amlo>

²⁷ Conferencia del Sr. López Obrador. *Es corrupción ganar \$600 mil mensuales*, 5 de diciembre de 2018: <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1103011.html>

²⁸ Ibid.

²⁹ Comunicación oficial de la SCJN, via Twitter: <https://twitter.com/SCJN/status/1072137377454440448?s=20>

³⁰ Conferencia matutina del señor López Obrador, 17 de julio de 2019.

³¹ Infobae. *Suspensión de las obras en Santa Lucía es un “sabotaje legal”: López Obrador*, 16 de agosto de 2019: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/08/16/suspension-de-las-obras-en-santa-lucia-es-un-sabotaje-legal-lopez-obrador/>

³² “Milenio”. *AMLO dice tener ‘otro recurso’ ante amparos contra aeropuerto San Lucía*, 23 de agosto de 2019: <https://www.milenio.com/politica/amlo-recurso-amparos-aeropuerto-santa-lucia>

³³ “El Economista”. *AMLO amenaza con emitir memorándum si aprobación de Ley de Austeridad se retrasa*, 25 de abril de 2019: <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-amenaza-con-emitir-memorandum-si-aprobacion-de-Ley-de-Austeridad-se-retrasa-20190425-0048.html>

26. Finalmente, una vez que el Congreso aprobó la LFRSP y redujo el salario del Presidente en un 46% en comparación con el año anterior³⁴, miles de funcionarios del Poder Judicial presentaron demandas de amparo contra dichas medidas³⁵. Por ello, el Presidente López Obrador criticó públicamente el actuar de los funcionarios y aseveró que ellos “deberían disculparse con el pueblo” porque sus salarios son “extravagantes” “ofensivos”³⁶. De nuevo en julio de 2019, el Presidente caracterizó a los funcionarios judiciales como “corruptos” por tomar acciones legales³⁷ y declaró que el Poder Judicial está intentando legislar y no defender lo que “claramente” dice la Constitución³⁸. Finalmente, mencionó que, si la Constitución iba a ser interpretada de forma errónea, mediante “chicanerías”³⁹, propondría una nueva iniciativa sobre salarios de los servidores públicos, lo cual – como se menciona en la sección III (2) (iii)- , ya lo hizo.

b) Declaraciones públicas realizadas por importantes congresistas que pertenecen al partido oficialista

27. Las declaraciones del Presidente se encuentran reforzadas por las de legisladores del partido oficialista. Uno de ellos, el coordinador de la fracción legislativa y de la Junta de Coordinación Política de Morena, ha afirmado que es necesario reformar el Poder Judicial mediante una fuerza externa, por iniciativa de otro Poder del Estado⁴⁰. Igualmente, aseveró que México se encuentra en un momento en el que tal reforma sí sería posible, debido a la coyuntura en los parlamentos locales y en el Congreso Federal, de tal forma que existen las condiciones para llevar a cabo una reforma de gran magnitud⁴¹. Es necesario tomar en cuenta que estas declaraciones no son solamente una forma de expresar su opinión, sino que se encuentran acompañadas de su respectiva iniciativa de reforma legal o constitucional para materializar lo expresado. Como se ha mencionado en diversas ocasiones, este legislador tiene la idea de “sacudir el Poder

³⁴ Esto se explica con mayor detalle en la sección 2(ii) de este informe.

³⁵ “El Financiero”. *Ya hay más de 500 amparos del Poder Judicial contra reducción salarial*, 3 de diciembre de 2018, en el que se detalla que 2,835 funcionarios presentaron demandas contra la LFRSP y contra el Presupuesto de 2019: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ya-hay-mas-de-500-amparos-del-poder-judicial-contra-reduccion-salarial>

³⁶ “Excelsior”. *Descarta López Obrador freno a reducción de salarios*, 14 de febrero de 2019: <https://m.excelsior.com.mx/nacional/descarta-lopez-obrador-freno-a-reduccion-de-salarios/1296459>

³⁷ “Milenio”. *AMLO tacha de corruptos a quienes se ampararon contra ley de salarios*, 28 de julio de 2019: <https://amp.milenio.com/politica/amlo-critica-a-quienes-se-amparan-contra-ley-de-salarios>

³⁸ “Nación 321”. *AMLO se lanza contra el Poder Judicial por resistirse a la reducción de sueldos*, 16 de julio de 2019: <https://www.nacion321.com/gobierno/amlo-se-lanza-contra-el-poder-judicial-por-resistirse-a-la-reduccion-de-sueldos>

³⁹ Conferencia del Sr. López Obrador, 17 de julio de 2019: <https://www.milenio.com/politica/amlo-amaga-reforma-salarios-evitar-amparos>

⁴⁰ Artículo de opinión del Senador de Morena, Ricardo Monreal Ávila. *El Poder Judicial y la Cuarta Transformación*, 16 de octubre de 2018, publicado en Diario Milenio: <https://www.milenio.com/opinion/ricardo-monreal-avila/antilogia/el-poder-judicial-y-la-cuarta-transformacion>

⁴¹ Ibid.

Judicial”⁴² y no en vano es el autor de la mayoría de las propuestas de reformas expuestas en la sección III (3) de este informe. El 15 de agosto de 2019 informó que iba a presentar una gran reforma sobre el sistema judicial, alegando que los jueces se sienten “intocables” y que el Poder Judicial es una carga para el cambio de régimen que pretende la Cuarta Transformación⁴³.

28. Otros senadores del partido oficialista han hecho declaraciones que incitan al odio contra la institución del Poder Judicial y sus funcionarios. Por ejemplo, el senador Félix Salgado Macedonio amenazó con que, si las autoridades judiciales no acordaban reducir sus remuneraciones, enviaría una propuesta al Presidente para reemplazar o incluso desaparecer la actual composición de la SCJN, pues considera que el Poder Ejecutivo y el Legislativo predominan sobre el Poder Judicial⁴⁴.

29. La intimidación contra los miembros del PJJ no ocurre solamente mediante declaraciones públicas, sino que también puede tener forma de otros actos legislativos. Como respuesta a la primera ocasión en que la SCJN ordenó temporalmente la suspensión de la eficacia de la ley de remuneraciones, el Congreso adoptó un punto de acuerdo en el que varios congresistas coinciden en que ningún juez cuenta con los elementos objetivos de imparcialidad para resolver la disputa de la LFRSP, por lo que todos deberían excusarse de conocer la causa⁴⁵. Unas semanas después se adoptó un Punto de Acuerdo similar, pero esta vez para realizar un “extrañamiento” al PJJ, principalmente por las declaraciones que realizaron ciertos jueces denunciando las violaciones del legislativo a su independencia y autonomía durante el Día Internacional de los Derechos Humanos. Adicionalmente, cuando la SCJN ordenó la suspensión de los efectos de la LFRSP, congresistas de Morena incluso solicitaron que se iniciara un juicio político contra el Juez Ministro que redactó dicha decisión, argumentando que dicho Ministro estaba “justificando lo injustificable”, en su propio beneficio⁴⁶.

30. Todo lo anterior evidencia una serie de presiones externas que tienen un impacto ex professo sobre cada uno de los funcionarios judiciales, en específico, y sobre la institución del Poder Judicial, en general. Resulta preocupante que los miembros del Congreso han estado intentado interferir en la labor jurisdiccional cuando las decisiones judiciales son contrarias a sus intereses.

⁴² Ricardo Monreal en un discurso ante el Senado, 5 de abril de 2019: <https://www.youtube.com/watch?v=IYDt3-UVKcC> (5:44-6:00 min)

⁴³ “Excelsior”. *Morena va a ‘meter mano’ en el Judicial*, 15 de agosto de 2019: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-garfias/morena-va-a-meter-mano-en-el-judicial-es-un-lastre-para-el-cambio-monreal>

⁴⁴ “Nación 321”. *Senador de Morena amenaza con desaparecer la Suprema Corte*, 8 de agosto de 2019: <https://www.nacion321.com/congreso/senador-de-morena-amenaza-con-desaparecer-la-suprema-corte>

⁴⁵ Punto de Acuerdo, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* 5164-VI, 27 de noviembre de 2018: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181127-VI.html>

⁴⁶ “El Universal”. *Morena presentó juicio político contra Pérez Dayán por Ley Federal de Remuneraciones*, 18 de diciembre de 2018: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/morena-alista-juicio-politico-contra-perez-dayan-por-ley-federal-de-remuneraciones>

c) Preocupaciones

31. Los constantes ataques públicos al Poder Judicial y sus funcionarios en las conferencias mañaneras y en el Congreso consisten en generalizaciones basadas en subjetividades y en información falsa o imprecisa que busca deslegitimar la labor judicial, especialmente cuando el control de legalidad tiene consecuencias desfavorables para la voluntad del Presidente y del Partido oficialista. El discurso oficialista representa una amenaza a la independencia judicial en dos sentidos. Por una parte, polariza a la población Mexicana, provocando un violento rechazo a las instituciones democráticas, particularmente contra el Poder Judicial. Por otra parte, se ven afectadas la integridad y la seguridad de los funcionarios judiciales, quienes temen ser atacados por el solo hecho de laborar para dicha institución. Además, las presiones a lo interno del Poder Judicial generan que las autoridades judiciales sientan que deben resolver bajo criterios políticos y que guiarse por criterios objetivos e imparciales podría molestar a sus superiores y que éstos últimos tomen represalias.

32. Con respecto a las reacciones violentas de la población, el 13 de diciembre de 2018 en Ciudad de México -día de la rendición de cuentas del entonces Ministro Presidente saliente de la SCJN y justo cuando el debate sobre la LFRSP aparecía en los titulares noticiosos-, un funcionario administrativo del PJJ fue atacado cuando salía del edificio de la SCJN, al ser confundido por un Ministro⁴⁷. En dicha ocasión, manifestantes que se encontraban afuera de las instalaciones de la SCJN imposibilitaron el paso del mencionado funcionario, a la vez que golpeaban y pateaban su vehículo, incluso llegando a lanzarle objetos mientras le gritaban que era un “traidor de la nación”, una “rata” y exigiendo su renuncia del cargo.

33. Recientemente, y en consonancia con el discurso oficialista de que los jueces son corruptos, se publicó en redes una convocatoria abierta con el *hashtag* #FueraJuecesCorruptos, con el fin de protestar contra el PJJ. Así, el 18 de agosto de 2019 se llevó a cabo una gran manifestación, en la cual destacó el mensaje de solicitar una renovación completa de los jueces del máximo órgano judicial, llamando “basura” a los actuales Ministros⁴⁸.

34. Las declaraciones públicas de miembros de otros poderes y los efectos de éstas en la población generan un ambiente de miedo y desconfianza por parte de los funcionarios judiciales. Consta en comunicaciones de funcionarios judiciales con las ONGs que suscriben este informe, que jueces, magistrados y demás funcionarios judiciales tienen temor y han visto que dicho temor provoca que sus colegas mencionen de forma expresa que tienen la intención de resolver tomando en cuenta consideraciones políticas, o bien, que las sentencias contra las autoridades estatales deberían ser flexibles y utilizar una

⁴⁷ Diario Sin Embargo. *VIDEO: Manifestantes atacan auto en el que viajaba funcionario; lo confundieron con Ministro*, 13 de diciembre de 2018: <https://www.sinembargo.mx/13-12-2018/3510764>

⁴⁸ **Anexo A:** publicaciones en redes sociales convocando a una manifestaciones en contra de los funcionarios del Poder Judicial.

interpretación amplia y vaga en los amparos interpuestos. Además, se nos ha indicado que un número significativo de amparos contra la LFRSP han sido desestimados, lo cual refleja la falta de efectividad de tales recursos en el caso concreto. Finalmente, la ausencia de una verdadera defensa por parte de las mismas autoridades del PJJ los ha colocado en una situación en la que se sienten vulnerables y sin apoyo.

ii. Subordinación de los funcionarios del Poder Judicial mediante el cambio drástico de sus condiciones laborales y familiares

35. El Congreso de la Unión aprobó el 5 de noviembre de 2018 la *Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos* (LFRSP). El Presidente refrendó la ley y ésta entró en vigencia al día siguiente. La LFRSP regula los artículos 75 y 127 constitucionales, y dispone que ningún servidor público podrá recibir una remuneración superior a la del Presidente⁴⁹ ni mayor a la de su superior jerárquico⁵⁰. Para ello, el salario del Presidente debe estar fijado en el Presupuesto de la Federación de cada año fiscal. Esta ley define el término "servidor público", el cual incluye a los miembros del PJJ. Con posterioridad, la LFRSP fue reformada en aproximadamente un 90%, con la finalidad de evitar que los amparos que se interpusieron contra ella (*supra*) no pudieran ser resueltos en virtud de que las normas reclamadas ya no existían; sin embargo, la realidad es que dichos cambios fueron de índole formal y las disposiciones sustantivas que afectan la independencia judicial no fueron modificadas⁵¹.

36. La LFRSP también creó un sistema de responsabilidades administrativas y políticas para aquellos que percibieran una remuneración superior a la del Presidente. Igualmente, agrega dos artículos al Código Penal Federal, a saber: los artículos 217 Ter y 217 Quarter, que disponen que, dependiendo del monto que se reciba como salario, se podrán imponer sanciones económicas y penales que van desde los 30 hasta los 3000 salarios mínimos, y de 3 meses a 12 años de prisión⁵².

37. Más de mil funcionarios judiciales presentaron demandas de amparo contra la *LFRSP*, aduciendo que afecta, entre otras cosas, las garantías de independencia judicial⁵³. De igual forma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)⁵⁴ y

⁴⁹ *LFRSP*, art. 6.

⁵⁰ *Ibid*, art. 7.

⁵¹ Reforma y adiciones a la *LFRSP*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 2019: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557707&fecha=12/04/2019

⁵² Código Penal Federal, arts. 217 Ter y 217 Quater. Las sanciones económicas hacen referencia a la *Unidad de Medida y Actualización*, que constituye la forma en la que se calcula el salario mínimo en México.

⁵³ Diario "El Financiero". *Ya hay más de 500 amparos del Poder Judicial contra reducción salarial*, 3 de diciembre de 2018, donde se detalla que 2,835 funcionarios han presentado denuncias contra la LFRSP: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ya-hay-mas-de-500-amparos-del-poder-judicial-contra-reduccion-salarial>

⁵⁴ CNDH. *Demanda de acción de inconstitucionalidad*, 21 de noviembre de 2018: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_105.pdf

algunos Diputados de oposición en el Congreso⁵⁵ presentaron *acciones de inconstitucionalidad*. En señal de desaprobación, aproximadamente 1.410 Magistrados, Jueces y otros funcionarios judiciales detuvieron sus actividades normales, se ubicaron fuera de las instalaciones de sus juzgados y tribunales, y emitieron de manera coordinada un comunicado en defensa de la independencia judicial y de la división de poderes en conmemoración del Día Internacional de los Derechos Humanos⁵⁶. También la sociedad civil ha participado de forma activa para denunciar esta y otras reformas⁵⁷. En febrero de 2019 se llevó a cabo una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tras la cual varios Comisionados ofrecieron su acompañamiento al seguimiento de esas reformas legales que resultan preocupantes y también le solicitaron al Estado la creación de un mecanismo de diálogo⁵⁸, el cual hasta la fecha no se ha implementado. Este tema, además, ha sido el objeto de varias comunicaciones presentadas ante procedimientos especiales de las Naciones Unidas, mediante cartas de alegación y *other letters*⁵⁹.

38. Como se indicó en la sección III (2) (i) (a) de este informe, el Presidente reaccionó de manera hostil hacia las demandas y denuncias contra la LFRSP.

39. La SCJN resolvió otorgar una suspensión temporal a la LFRSP mientras resolvía el fondo de la disputa⁶⁰, lo cual fue apelado por el Congreso pero finalmente mantenido por el máximo tribunal⁶¹. En julio de 2019, la SCJN emitió su sentencia con respecto a las acciones interpuestas por la CNDH y un grupo de Diputados de oposición del Congreso contra la LFRSP. Al respecto, resolvió que la ley presenta una invalidez parcial de sus artículos 6 y 7, así como de los artículos que pretendía incluir en el Código Penal Federal (Arts. 217 Ter y 217 Quater)⁶².

40. No obstante, cabe destacar que esta decisión judicial no implica que los efectos propuestos no puedan llegar a suceder, como lo demuestra la insistencia de las

⁵⁵ “El Universal”. *Senadores presentan ante Corte acción de inconstitucionalidad contra Ley de Remuneraciones*, 5 de diciembre de 2018: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/senadores-presentan-ante-corte-accion-de-inconstitucionalidad-contraley-de>

⁵⁶ “El Universal”. *Crece tensión entre el Poder Judicial y AMLO*, 11 de diciembre de 2018: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/crece-tension-entre-el-poder-judicial-y-amlo>

⁵⁷ Por ejemplo, la Barra Mexicana de Abogados: <https://heraldodemexico.com.mx/pais/bma-considera-inapropiado-que-lopez-obrador-intervenga-en-asuntos-jurisdiccionales/>

⁵⁸ CIDH. Audiencia Temática. *México: Reformas constitucionales*: <https://www.youtube.com/watch?v=zx6WYO9Gss8&t=3s>

⁵⁹ **Anexo B:** *OL presentada al Relator Especial sobre la independencia judicial de magistrados de abogados, y al Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos*, 15 de Agosto de 2019.

⁶⁰ “La Jornada”. *Suspende la Corte Ley de Remuneraciones*, 7 de diciembre de 2018: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/07/suspende-la-corte-ley-de-remuneraciones-3539.html>

⁶¹ “Excelsior”. *Corte ordena mantener suspensión a Ley de Salarios*, 26 de abril de 2019: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/corte-ordena-mantener-suspension-a-ley-de-salarios/1293526>

⁶² SCJN. Resolución sobre las acciones de inconstitucionalidad 105/2018 and 108/2018, 20 de mayo de 2019, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 2019: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566183&fecha=19/07/2019

autoridades estatales en indicar que buscarán la forma de rebajar los salarios en el Poder Judicial. Así, el Presidente ya presentó una nueva propuesta legislativa, la cual incluye una disposición transitoria que indica que los funcionarios de los órganos autónomos - entre ellos los funcionarios del Poder Judicial- que ganen más que el Presidente, verán sus salarios rebajados o ajustados en el Presupuesto de la Federación correspondiente⁶³. El objetivo de esta ley, según López Obrador, es que no quede lugar a ninguna duda y que no pueda haber ninguna interpretación que concluya que un servidor público pueda quedar fuera del ámbito de aplicación de la LFRSP⁶⁴. De esta forma se confirma que el Ejecutivo pretende continuar con las posibles interferencias con respecto a las condiciones laborales de los funcionarios judiciales. Además, como se detallará en la sección III (2) (iii) de este informe, ya se han presentado iniciativas de reforma que buscan eliminar la disposición del artículo 94 constitucional que establece el principio de *irreductibilidad* salarial.

a) Preocupaciones

41. Expresamos preocupación porque consideramos que la independencia judicial en México se debilita de forma progresiva a raíz de acciones que provienen del Ejecutivo y del Legislativo. En particular, por las declaraciones públicas del Presidente y de algunos miembros del Congreso en contra del Poder Judicial, las cuales ha generado un ambiente de intolerancia hacia los funcionarios judiciales, que afecta su independencia. Además, los cambios en las condiciones laborales -incluida la amenaza de rebajo salarial- se realizan de una manera arbitraria, sujetos a la voluntad del Presidente y sin consultar debidamente al Poder Judicial. Preocupa también que, pese a la declaratoria de parcial invalidez de la LFRSP, el Ejecutivo y congresistas oficialistas han indicado que realizarán todas las medidas que sean necesarias para lograr reducir las remuneraciones a como de lugar en el Poder Judicial.

42. Las declaraciones de agentes estatales ajenos al Poder Judicial representan amenazas y ataques a la institución judicial, al debilitar la imagen de sus funcionarios y de la institución, pudiendo representar presiones sobre su vida personal, familiar e integridad física. Estos actos contrarios a los estándares internacionales en la materia afectan el buen gobierno y la administración del Poder Judicial, incluso en detrimento de las personas usuarias del sistema de justicia, faltando al cumplimiento de los artículos 14(1) y 2(3) del Pacto.

43. Proponemos que, si el Comité considera a bien, **recomiende** al Estado de México que se **abstenga de realizar medidas que debiliten al Poder Judicial**. Particularmente,

⁶³ Iniciativa de reforma propuesta por el Presidente López Obrador el 14 de Agosto de 2019, publicada en la Gaceta Parlamentaria 5344-II, 19 de agosto de 2019: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/ago/20190819-II.pdf>

⁶⁴ “El Economista”. *Hay inconformidad de algunos mexicanos con el Poder Judicial*, 12 de agosto de 2019: <https://www.economista.com.mx/politica/Hay-inconformidad-de-algunos-mexicanos-con-Poder-Judicial-AMLO-20190812-0044.html>

las **declaraciones de agentes estatales no deberían ser la fuente que afecta la independencia judicial**, mediante sus continuos ataques. Además, todo ejercicio legislativo que afecte las condiciones laborales de los jueces debe ser **debidamente consultado con el Poder Judicial**.

iii. Control sobre las decisiones judiciales y obstáculos para que los jueces decidan conforme al Pacto, especialmente en relación con la libertad personal de personas imputadas

44. El artículo 19 (2) de la Constitución Federal indica que:

“[...] El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa de habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud”

45. La prisión preventiva oficiosa, además de las evidentes implicaciones negativas para la aplicación de la presunción de inocencia y sobre la libertad personal del imputado, también afecta las garantías de independencia judicial⁶⁵. El artículo 19 exige que los jueces no consideren en su análisis otras medidas alternativas y menos restrictivas que la prisión preventiva. Esto restringe el ejercicio de la jurisdicción, ya que excluye el análisis de las circunstancias particulares de cada caso. En México, esta disposición constitucional se ha prestado para que no se cumpla con el debido proceso, como lo evidencian las recomendaciones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria (“GTDA”)⁶⁶.

46. El GTDA analizó el marco legal de México y concluyó que el artículo 19 de la Constitución “priva a la autoridad judicial de una de sus funciones secuenciales como tribunal independiente, ella es, la de realizar un análisis individualizado sobre la necesidad y la proporcionalidad de la detención para casa caso”⁶⁷. En sentido similar, la Comisión IDH ha considerado que “la aplicación de la prisión preventiva obligatoria

⁶⁵ Por ejemplo: CCPR. *General Comment 35, Article 9 (Personal Liberty and Security)*, CCPR/C/GC/35, 16 December 2018, para. 38.

⁶⁶ WGAD. *Opinion 1/2018, concerning Pedro Zaragoza Fuentes and Pedro Zaragoza Delgado (Mexico)*, A/HRC/WGAD/2018/1, 12 July 2018, para. 63.

⁶⁷ Ibid, párrs. 66 and 81.

[...] constituye una interferencia ilegítima del legislador en las facultades de valoración que competen a la autoridad judicial”⁶⁸. Como resultado de ello, los jueces se ven forzados a incumplir con las disposiciones del Pacto al no garantizar debidamente la libertad y la seguridad personales (artículo 9 del Pacto), afectando negativamente a su vez las garantías de independencia judicial (Article 14(1) del Pacto).

47. Finalmente, es importante hacer notar que México ha actuado deliberadamente en contra de las recomendaciones de los principales órganos de protección de los derechos humanos. Cuando la reforma que amplió el alcance del artículo 19 aun se encontraba en discusión legislativa, la Oficina del ACNUDH en México, el GTDA y la Comisión IDH habían hecho públicas sus preocupaciones con respecto a incrementar los supuestos en los que los jueces no podrían evaluar debidamente la imposición de la prisión preventiva⁶⁹. No obstante, aun con el conocimiento de que el Estado podría incurrir en responsabilidad internacional por ello, ambas cámaras del Congreso aprobaron reformar el artículo 19 en febrero de 2019. A ello le siguió la aprobación por parte de la mayoría simple de los congresos locales, entrando la reforma en vigencia. Además, el pasado 12 de septiembre el Senado aprobó una reforma a la “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, a la “Ley de Seguridad Nacional” y a los códigos nacionales de Procedimientos Penales, Fiscal de la Federación y Penal Federal para autorizar la prisión preventiva oficiosa por otros delitos adicionales en que se realicen actos vinculados con “facturas falsas y empresas fantasma”⁷⁰.

a) Preocupaciones y recomendaciones

48. Nos **preocupa la falta de voluntad** del Estado de México a la hora de implementar las disposiciones que le exige el Pacto, así como también la forma en que ignora la recomendaciones que ha realizado el GTDA. Esto perjudica la independencia judicial a la hora de **aplicar, o no, la prisión preventiva como excepción y no como regla**. Además, nos preocupa que las actuaciones de México **vayan directamente en sentido contrario al Pacto, al ampliar continuamente el catálogo de casos en los que se puede dar la prisión preventiva oficiosa**. Por lo tanto, sugerimos que el Comité recomiende a México ajustarse a las disposiciones del Pacto, y su interpretación por el GTDA, de forma que adopte medidas para asegurar que la prisión preventiva no sea nunca la regla.

⁶⁸ CIDH. *CIDH llama al Estado mexicano a abstenerse de adoptar medidas legislativas contrarias a estándares internacionales en materia de prisión preventiva*, 9 de enero de 2019: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/003.asp>

⁶⁹ ACNUDH Mexico. *La ONU-DH lamenta extensión de delitos a los que se aplica la prisión preventiva oficiosa*, 20 de febrero de 2019: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1234:la-onu-dh-lamenta-extension-de-delitos-a-los-que-se-aplica-la-prision-preventiva-oficiosa&Itemid=265, y WGAD. *OL MEX 18/2018*, 30 de noviembre de 2018, pág. 2.

⁷⁰ Forbes México. *Senado aprueba prisión preventiva por facturas falsas y empresas fantasma*, 10 de septiembre de 2019: <https://www.forbes.com.mx/senado-aprueba-prision-preventiva-por-facturas-falsas-y-empresas-fantasma/>

3. *Otras propuestas de reforma al marco jurídico interno que son inminentes y que perjudican la aplicación del Pacto*

49. Como se mencionó en el resumen ejecutivo, se han presentado varias iniciativas legislativas que buscan reformar el marco jurídico interno que regula la independencia judicial en México. Los cambios propuestos representan amenazas serias a la independencia, afectando a cada funcionario judicial y al sistema judicial en su conjunto, dificultando aún más el acceso a un recurso efectivo. Las reformas incluyen disposiciones tales como la utilización de criterios arbitrarios y subjetivos a la hora de acceder a un puesto dentro del Poder Judicial o para avanzar dentro de la Carrera judicial; la eliminación de ciertas garantías económicas de independencia judicial; la politización de la elección de miembros del Consejo de la Judicatura Federal; la afectación arbitraria del presupuesto de funcionamiento del Poder Judicial, y el aumento del número de Ministros de la SCJN, de los cuales todos los nuevos serían electos durante el actual mandato presidencial. Todo esto implica una amenaza real e inminente a la independencia judicial, dado que la composición del Congreso incluye una vasta mayoría de miembros del partido oficialista y de otros partidos que se encuentran en coalición, lo cual configura una hegemonía legislativa que permite aprobar cualquier iniciativa sin una verdadera oposición, como sucedió justamente con la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y las reformas al artículo 19 de la Constitución, como se indicó en la sección III (2) (ii) de este informe.

i. Existencia de una hegemonía legislativa en el Congreso

50. Antes de explicar en detalle cada una de las propuestas de reforma, se le debe prestar atención a la composición actual del Congreso y cómo éste ha realizado sus funciones desde julio de 2018. El Congreso de la Unión tiene un sistema bicameral y el procedimiento de reforma constitucional requiere la aprobación de ambas cámaras por al menos dos terceras partes de todos los miembros presentes en la votación⁷¹. En el caso de reformas legales, se requiere de *mayoría absoluta* de los miembros presentes (50% +1) en ambas cámaras⁷². Por lo tanto, el número preciso requerido de congresistas varía según el número de miembros que hayan asistido a la votación. El partido de gobierno cuenta con un 46% de la Cámara de Senadores y con un 51.6% de la Cámara de Diputados. Aunado a esto, Morena se unió en alianza, bajo el nombre *Juntos Haremos Historia*, con el Partido oficialista, el *Partido Encuentro Social* y el *Partido del Trabajo*, y en la práctica también el partido *PVEM*. Dicha alianza ha permitido que exista *de facto* una amplia mayoría, siendo que *Juntos Haremos Historia* y el *PVEM* siempre han votado en bloque, alcanzando la mayoría requerida⁷³. Además, la alianza

⁷¹ CEUM, art. 135.

⁷² *Reglamento de la Cámara de Diputados*, art. 3.1.XIII, el cual es aplicado en la práctica, de forma analógica, al procedimiento ante la *Cámara de Senadores*.

⁷³ **Anexo C**: Desglose de los resultados de las votaciones de reformas legales y constitucionales, en general, en el Congreso de la Unión.

también cuenta con mayoría en 17 de los 32 estados que conforman la Federación, por lo que también cumplen con otro de los requisitos esenciales para aprobar reformas constitucionales⁷⁴. En este contexto, los debates en el órgano legislativo se convierten en una mera formalidad. No es necesario que se logre un consenso entre oponentes políticos, por lo que tampoco se busca el diálogo; el oficialismo simplemente impone sus propuestas.

ii. Eliminación de la irreducibilidad salarial de funcionarios del PJF

51. El Partido oficialista presentó una propuesta para reformar los artículos 116 y 94 de la Constitución Federal, con el fin de derogar la disposición que prohíbe que los salarios de ciertos funcionarios del PJF sean reducidos durante su encargo⁷⁵. La iniciativa menciona en su exposición de motivos que la austeridad republicana es uno de los elementos necesarios para lograr la *Cuarta Transformación*, y que uno de los obstáculos para lograrlo es que los funcionarios judiciales a los que les aplican estas normas constitucionales se habrían convertido en una “casta noble” con privilegios exagerados⁷⁶.

52. La derogación agrava el riesgo de que poderes externos puedan realizar injerencias indebidas en detrimento de la independencia judicial, ya que los funcionarios del PJF perderían una de sus garantías, lo cual podría coadyuvar a que sean sujetos al rebajo arbitrario de sus remuneraciones, como ya fue intentado en el Presupuesto de la Federación para 2019 (*supra*). Cualquier reducción de esa naturaleza solamente puede ser realizada en casos muy excepcionales, dando la debida consideración a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

iii. Reforma al proceso de nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, así como la pretendida desaparición de los Consejos Judiciales de los estados.

53. El *Partido del Trabajo*, miembro de la alianza política que lidera Morena, propuso la reforma del artículo 100 de la Constitución para modificar la forma en que son elegidas las personas que conforman el Consejo de la Judicatura Federal. En su versión actual dicha norma regula que el CJF se conformará de la siguiente manera: a) por el Ministro Presidente de la SCJN, quien también presidirá el Consejo; b) por 3 Jueces de Distrito o Magistrados de Circuito que serán nombrados por el Plenario de la Suprema Corte; c) por dos personas designadas por el Senado, y d) por una persona nombrada por el Presidente de la República. En caso de aprobarse la iniciativa, dicha conformación dejaría de realizarse de esta manera y sería el Senado en Pleno el encargado de nombrar

⁷⁴ CEUM, art. 135.

⁷⁵ A saber: Ministros de la SCJN, Jueces de Distrito, Magistrados de Circuito, Ministros del Tribunal Electoral y Consejeros del CJF.

⁷⁶ Iniciativa legislativa presentada por la congresista de Morena, María Chávez Pérez, 14 de Agosto de 2019, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* 5345-I, 20 de agosto de 2019: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

a los 7 miembros del CJF⁷⁷. Adicionalmente, la reforma también amplía los poderes del CJF, agregándole la función de suspender jueces como medida disciplinaria⁷⁸.

54. Tal reforma, en vez de fortalecer el sistema de nombramientos, abriría la posibilidad de que la elección de los miembros del Consejo responda en su totalidad a razonamientos de índole política de los congresistas. Este cambio de un procedimiento de selección mixto a un proceso dirigido por el Senado también implicaría que el órgano legislativo pueda tener una mayor injerencia en el PJJ, controlando el organismo encargado de la administración, la supervisión y la disciplina de los funcionarios judiciales. Las declaraciones de las autoridades estatales permiten evidenciar que el Legislativo y el Ejecutivo están intentando ejercer presión sobre el Judicial; la aprobación de esta nueva reforma solamente ayudaría a crear un marco normativo que permitiría que dichas presiones sean más efectivas, además de protegidas por el ordenamiento. Esto es especialmente preocupante en México, donde la Comisión IDH ha considerado que existe un grado elevado de politización en los sistemas de selección y nombramiento de los funcionarios judiciales⁷⁹, lo cual se vería agravado con la reforma en cuestión.

55. Al nivel de los estados que conforman la Federación, el partido oficialista propuso la eliminación de la institución de los “Consejos Judiciales” en todas las entidades federativas. En cambio, propone que las funciones de administración, disciplina y supervisión, así como la carrera judicial, sean realizadas y administradas por el tribunal superior de cada estado⁸⁰.

iv. Rotación obligatoria de Jueces y Magistrados: cambios de adscripción territorial cada 3 a 6 años

56. Morena planteó reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (“LOPJF”) para establecer un sistema que imponga la rotación obligatoria de adscripción jurisdiccional para los jueces y magistrados. La iniciativa propone el cambio de redacción de los artículos 81 y 112 de la LOPJF de tal forma que una *Comisión de Adscripción*, adscrita al Consejo de la Judicatura Federal, tenga la tarea de rotar a los Jueces de Distrito o Magistrados de Circuito cada 3 a 6 años, de conformidad con las necesidades de la institución⁸¹.

⁷⁷ Iniciativa legislative presentada por Senadores del *Partido del Trabajo*, 6 de noviembre de 2018: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/85524

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ 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*. 5 de diciembre de 2013, párr. 79.

⁸⁰ Iniciativa legislative presentada por el Senador de Morena, Ricardo Monreal Ávila, 26 de junio de 2019: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/96788

⁸¹ Iniciativa legislativa presentada por varios congresistas de Morena, 18 de octubre de 2018: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/84629

57. Tal reforma afecta las garantías de independencia judicial de distintas maneras. Por una parte, perjudica el principio de *inamovilidad en el cargo*, aun cuando no nos encontremos ante una destitución, ya que se darán cambios arbitrarios en sus condiciones laborales cada cierto tiempo. La rotación de jueces en virtud de las necesidades del servicio no es nueva en México, dado que ya se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, el sistema ha demostrado que puede ser utilizado para generar presiones indebidas sobre los funcionarios judiciales, al realizar una interpretación amplia y vaga del término “necesidades del servicio”, lo cual ha afectado tanto a jueces, como a defensores públicos⁸². La rotación, al ser obligatoria y periódica, afectaría el principio de inmediación de los procesos judiciales, ya que es posible que algunos casos sean conocidos por varios jueces distintos durante su tramitación. Además, preocupa que ya existe una reforma que politizaría el Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de las rotaciones, afectando aun más las garantías de independencia judicial.

v. *Nombramiento de jueces y desarrollo de la carrera judicial sujetos a “evaluaciones de confianza” y otros criterios subjetivos no razonables*

58. Un grupo de senadores del partido oficialista también propuso reformar los artículos 81 y 112 de la LOPJF para regular los requisitos de la admisión al Poder Judicial, así como los criterios para la permanencia y el ascenso en la carrera judicial. De conformidad con la iniciativa planteada, aquellas personas que se postulen para ingresar y desarrollarse dentro del Poder Judicial, serán sometidas a evaluaciones de confianza, las cuales incluyen, entre otras cosas, un test de polígrafo (mal llamado “detector de mentiras”) y toxicológico, así como también se les realizará un análisis de entorno social, psicométrico y patrimonial. Además, la reforma dispone que los postulantes podrían verse sometidos, en general, a cualquier otra evaluación estipulada en la ley⁸³. El órgano encargado de llevar a cabo las evaluaciones sería el Consejo de la Judicatura Federal.

59. Los criterios propuestos no son objetivos ni claros, incluyendo exámenes que no buscan evaluar los méritos o las capacidades de los postulantes, sino que más bien son intrusivas de su vida privada. Esto puede entenderse como una forma de intimidación, por ejemplo al someter a las personas a exámenes de polígrafo y toxicológicos. Resulta difícil encontrar una relación clara entre los tests y el verdadero objetivo de la evaluación, es decir, determinar los méritos y capacidades para realizar el encargo. Por lo tanto, la propuesta de reforma no puede considerarse necesaria ni proporcional, careciendo entonces de algunos de los elementos esenciales para restringir un derecho

⁸² Así ha sucedido con funcionarios judiciales del estado de Tabasco, quienes han denunciado su situación ante este honorable Comité, pues fueron rotados de manera forzosa y sin un debido proceso. Asimismo, en la Defensa Pública intentaron relocalizar a muchos de sus funcionarios sin una debida justificación, lo cual fue finalmente evitado por la SCJN: <https://amp.milenio.com/politica/ifdp-empleados-denuncian-cambios-adscripcion-injustificada>

⁸³ Iniciativa legislativa presentada por varios senadores de Morena, 18 de octubre de 2018: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/84629

humano, como lo es el acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Además, esta iniciativa resulta innecesaria, dado que ya existe en México un sistema que prevé procedimientos abiertos, públicos y competitivos, que utilizan exámenes escritos y orales que evalúan las capacidades⁸⁴. Finalmente, es necesario destacar que la redacción propuesta es demasiado abierta, ya que hace referencia a “cualquier otra evaluación” prevista en la ley, por lo que se trata de una restricción no basada en una lista taxativa de supuestos y cuyos alcances no pueden ser fácilmente previstos.

vi. Propuesta de nombramiento de los Ministros de la SCJN por elección popular

60. El *Partido del Trabajo*, aliado del partido oficialista, presentó una propuesta de reforma constitucional para que el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se realice por elección popular⁸⁵. La elección se haría entre una lista de candidatos propuestos por el Senado, para lo cual el Instituto Nacional Electoral (“INE”) se encargaría de organizar el procedimiento del voto, basándose en las mismas reglas aplicables para las elecciones presidenciales y de miembros del Congreso. Los candidatos al puesto de Ministro no podrán realizar campaña en favor de su elección, pero sus atestados profesionales serán difundidos públicamente por el INE. Además, la propuesta reduce el plazo de nombramiento a 6 años.

61. Esta reforma sería contraria a los estándares internacionales, especialmente en cuanto a que el nombramiento de los jueces debe basarse exclusivamente en los méritos, y que el nombramiento debería durar al menos hasta la edad de jubilación⁸⁶. La elección popular, aun cuando los atestados de los candidatos sean de acceso público, se guía usualmente por razones políticas, además de que la mayoría de electores no se encuentra familiarizada con el sistema judicial ni con el razonamiento jurídico. La aprobación de esta reforma implicaría que los jueces del más alto tribunal del Estado sean elegidos por un grupo de personas que no es el idóneo para tomar dicha decisión. Además, el trabajo de los jueces es de una naturaleza técnica (a saber: interpretar y aplicar el derecho de una forma independiente e imparcial) y no puede ser visto como un trabajo de la misma naturaleza que el realizado por el Presidente de la República, los miembros del Congreso u otros funcionarios de elección popular. La legitimación de un juez no puede recaer en la opinión pública o en su popularidad o aceptación -que sería el resultado de la reforma propuesta-, sino que su legitimidad debe provenir de resolver los asuntos conforme a derecho.

vii. “Court Packing” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

⁸⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 112. Previamente, *supra*, se indicaron algunos otros aspectos que deben ser tomados en cuenta en dichos procedimientos para evaluar a las personas propuestas.

⁸⁵ Iniciativa legislativa presentada por el Partido del Trabajo, 11 de diciembre de 2018: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/87527

⁸⁶ International Bar Association. *Minimum Standards of Judicial Independence*, arts. 22 y 23.

62. En abril de 2019, el coordinador legislativo del partido oficialista anunció la propuesta de creación de una nueva Sala Anticorrupción, adscrita a la SCJN, que estaría compuesta por 5 Ministros, modificando su actual composición de 11 miembros a 16⁸⁷. Para ello se argumentó que la creación de dicha Sala es necesaria porque la corrupción es uno de los principales problemas en México y porque además así se mejora el tiempo de resolución de disputas.

63. Dicha justificación no resulta válida por los siguientes motivos. Primero, porque el promedio de casos de corrupción y responsabilidad de servidores públicos que conoce la SCJN es de 35 por año, representando menos de un 1% de la totalidad de casos anuales⁸⁸. Además, el aumento en el número de Ministros conllevaría un aumento de personal que implicaría la contratación de al menos 300 nuevos funcionarios, junto con toda la burocracia que ello conlleva, lo cual más bien vendría a hacer menos eficiente el trabajo que ya la Corte realiza, generando atraso en perjuicio de un plazo irrazonable. Finalmente, el ordenamiento jurídico mexicano ya prevé un Sistema Nacional Anticorrupción, el cual debería contar con un fiscal especializado y jueces del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, propuesta que extrañamente no ha sido implementada⁸⁹. Por ello, es que la propuesta pareciera ser más bien una estrategia para aumentar el número de jueces que componen el Plenario de la SCJN, encargado de analizar la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo y del Legislativo. Tomando en cuenta que, bajo la composición actual se han detenido varios proyectos del partido oficialista, el aumento a 16 Ministros podría considerarse como un intento de *Court-packing*⁹⁰, lo cual es especialmente probable considerando que el nombramiento depende del Senado y del Presidente, teniendo éste último la capacidad de elegir personalmente al Ministro de su elección en caso de que el Senado rechace todas sus propuestas⁹¹.

viii. Ley de Austeridad Republicana que afecta el funcionamiento del Poder Judicial Federal

El partido oficialista propuso la emisión de la Ley de Austeridad Republicana, cuya discusión se encuentra programada para septiembre de 2019. Esta norma impone varios recortes presupuestarios que afectan al Poder Judicial y también elimina algunos de los beneficios laborales con los que cuentan los funcionarios judiciales, tales como la contratación de seguros privados, y los obliga a sujetar su régimen de pensiones al

⁸⁷ “ADN Político”. *Monreal propone crear una sala anticorrupción en la Suprema Corte*, 4 de abril de 2019: <https://adnpolitico.com/congreso/2019/04/04/monreal-propone-crear-una-sala-anticorrupcion-en-la-suprema-corte>

⁸⁸ Nexos. *¿Una sala anticorrupción en la Suprema Corte? Una mala y peligrosa idea*, 8 de abril de 2019: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9719>

⁸⁹ Es cierto que el Sistema Nacional Anticorrupción aun no ha iniciado funciones, sin embargo ello se debe a las omisiones del Estado. En todo caso, la decisión judicial de un Juzgado de Distrito ha solicitado que el Senado rectifique los problemas legales y aquellos que no permiten que el Sistema funcione.

⁹⁰ Estas prácticas han demostrado ser problemáticas en Hungría y Venezuela.

⁹¹ CEUM, art. 96.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). También se afectarían algunos derechos sociales y económicos de los funcionarios judiciales. Además, la ley perjudica la capacidad de que el Poder Judicial administre su presupuesto de acuerdo con sus necesidades, eliminando la capacidad de utilizar fideicomisos y redirigiendo los beneficios de los fideicomisos ya existentes al pago de deuda pública. La Ley de Austeridad Republicana incluso regula el software que debe utilizarse en el Poder Judicial, y prohíbe la adquisición de nuevo equipo durante los primeros años después de que entre en vigor la norma. El contenido de la Ley no fue consultado en ningún momento al Poder Judicial, en contradicción con los estándares internacionales. Por estas preocupaciones, se han activado los procedimientos especiales de las Naciones Unidas por medio de *urgent letters* y *other letters* ante las Relatorías Especiales⁹².

ix. Procedimientos de confiscación o incautación de bienes basados en disposiciones poco claras que además afectan el ejercicio libre de la jurisdicción (Ley de extinción de dominio)

64. El 25 de julio de 2019 el Congreso aprobó la Ley Nacional de Extinción de Dominio (LNED)⁹³, la cual prevé la confiscación de aquellos bienes sobre los cuales no se haya podido demostrar la licitud de su origen y que se encuentren relacionados con delitos de corrupción o de delitos realizados por funcionarios públicos, entre otros⁹⁴. Si bien esto puede resultar útil para abordar la problemática de la corrupción y el narcotráfico, la LNED, en los términos en que se ha aprobado, carece de certeza y seguridad jurídica, perjudica la presunción de inocencia y su ámbito de aplicación no se encuentra claramente definido.

65. La LNED podría ser aplicable a aquellos delitos incluidos en el capítulo I, título 10 del Código Penal Federal, dentro de los cuales podrían estar incluidos los delitos que busca agregar la Ley Federal de Remuneraciones, específicamente el delito de remuneración ilegal por percibir un salario superior al del Presidente de la República⁹⁵. Además, la aplicación de la LNED también generaría problemas de aplicación en las entidades federativas, ya que los delitos incluidos en dicha ley hacen referencia a categorías penales amplias (por ejemplo: “actos de corrupción” o “delitos cometidos por servidores públicos”), las cuales no se encuentran idénticamente tipificadas en cada uno de los estados. Finalmente, la ley contempla la posibilidad de venta anticipada de los bienes incautados, independientemente del resultado final del procedimiento judicial.

⁹² **Anexo D:** *UL y OL relativa a la aprobación inminente de la Ley de Austeridad Republicana*, 18 de julio de 2019.

⁹³ Cámara de Diputados. Expedición de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, 25 de julio de 2019: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/jul/20190725-I.pdf>

⁹⁴ *Ibid*, art. 1.

⁹⁵ Este es justamente el caso de la reforma al Código Penal Federal para incluir los arts. 217Ter y 217Quater. A pesar de que esta reforma se encuentra aun pendiente, ya se ha generado un efecto amedrentador sobre los funcionarios del Poder Judicial.

x. Preocupaciones y recomendaciones

66. Quisiéramos enfatizar el estado de amenaza inminente que afecta diariamente al Poder Judicial de la Federación y sus funcionarios. La hegemonía parlamentaria del partido oficialista hace que sean posibles las reformas legales y constitucionales que podrían afectar directamente la independencia judicial y las condiciones laborales de los funcionarios judiciales. A esto debe agregarse que la práctica y la experiencia han demostrado que el Ejecutivo y el Legislativo prescinden de realizar las consultas adecuadas al Poder Judicial cuando pretenden modificar su organización y funcionamiento.

67. También preocupa que muchas de estas reformas, si bien no han sido aprobadas, ya han tenido efectos en la práctica. Desde el mes de marzo de 2019, el Consejo de la Judicatura Federal ha aumentado la frecuencia de rotación de jueces y magistrados, una práctica que ha sido conocida informalmente como “Miércoles de Terror”. Esto consiste en la readscripción de jueces y magistrados sin la apertura ni el conocimiento de la existencia de un procedimiento para ello, y sin una explicación adecuada del término “necesidades del servicio” en el caso concreto, interpretándolo de forma discrecional. La decisión se notifica sin previo aviso, mediante una llamada telefónica durante horas de la tarde. Los procedimientos se llevan a cabo sin la participación del funcionario judicial que va a sufrir el cambio, por lo que no existe la posibilidad de presentar argumentos de descargo. En algunos casos, los cambios de adscripción pueden ser vistos como una sanción, y en otros casos los jueces son enviados a lugares lejanos sin mucho tiempo de antelación, sin tomar en cuenta los trámites necesarios para cambiar de domicilio y el arreglo de situaciones familiares, tales como buscar un nuevo hogar, la mudanza, buscar una nueva escuela o universidad para los hijos, etc.

68. Nosotros sugerimos que este Comité recomiende a México adoptar las medidas para archivar las reformas legislativas y constitucionales denunciadas en esta sección. Además, es necesario insistir en que las reformas que afecten, de forma directa o indirecta, la independencia judicial, se lleven a cabo tras realizar las consultas apropiadas con los distintos funcionarios judiciales. Asimismo sugerimos que el Comité recomiende al Estado que asegure que las decisiones que realice el Consejo de la Judicatura Federal se apeguen a los estándares internacional sobre las garantías del debido proceso administrativo y disciplinario (Artículo 14.1 del Pacto), particularmente cuando dichas decisiones conllevan afectaciones significativas en la vida privada y familiar de los funcionarios judiciales. Para ello, el término “necesidades del servicio” debería ser interpretado de forma estricta y acompañada de una debida justificación, de tal manera que no se presten dichas acciones para sancionar solapadamente y parece provocar un efecto amedrentados (*chilling effect*). Esto es particularmente problemático y recurrente en los poderes judiciales locales.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

69. Queda claro que el Poder Judicial Federal en México se encuentra bajo un ataque constante por parte de las autoridades estatales, quienes están utilizando su exposición pública y la mayoría en el Congreso para intentar afectar las decisiones judiciales. En virtud de ello, jueces, magistrados y otros funcionarios judiciales han sido objeto de presiones externas desde afuera del Poder Judicial, así como por parte de autoridades internas de la institución, contraviniendo las disposiciones contenidas en los artículos 14 (1) y 2 (3) (a) del Pacto.

70. Específicamente, el Poder Judicial se encuentra en peligro de que mucha normativa relevante para su regulación sea radicalmente modificada en detrimento de la independencia judicial por las siguientes razones:

- El ejercicio de la jurisdicción está siendo interferido por actores externos al Poder Judicial, por medios públicos y privados, con la finalidad de ajustar sus decisiones a los intereses del partido oficialista;
- Las condiciones laborales de los funcionarios judiciales están en riesgo de ser radicalmente modificadas, en un sentido negativo; sus salarios serían drásticamente reducidos de forma arbitraria y los beneficios de salud y seguridad también se verían disminuidos, incluso de forma *de facto*;
- El órgano judicial encargado de la disciplina y la supervisión del Poder Judicial (Consejo de la Judicatura Federal) se encuentra en riesgo de ser altamente politizado. Esto puede tener como resultado la intimidación de los funcionarios que actúen de forma contraria a los intereses del gobierno;
- Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrían ser interferidas por medio del nombramiento de casi un 33% de nuevos Ministros que serían electos por recomendación del Presidente de la República; y
- La mayoría de las reformas han sido propuestas por el partido oficialista o su coalición, por lo que pueden ser aprobadas de forma inminente, debido a que el Ejecutivo y el Legislativo trabajan para ello de forma coordinada.

71. Por lo tanto, proponemos las siguientes ideas de recomendaciones que podría hacer este honorable Comité al Estado:

- Que cesen las campañas generalizadas de desprestigio y ataques indiscriminados contra la imagen del Poder Judicial y a sus funcionarios, así como que tome toda las medidas posibles para prevenir las afectaciones a la integridad institucional y al aspecto personal y psicológico de los miembros del Poder Judicial que generan un ambiente inseguro a nivel personal, familiar y laboral.
- Abstenerse de aprobar las iniciativas de ley mencionadas y que se siga el debido proceso legislativo para cada proyecto de ley, especialmente tomando en cuenta la participación y la consulta del Poder Judicial; igualmente, recomendar que el Estado adecue el contenido de las iniciativas propuestas, de tal forma que cumplan con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Esta

recomendación debería ser aplicable para todas las reformas legislativas y constitucionales mencionadas en la sección III (3) de este informe.

- Asegurar que todas las propuestas sean suficientemente discutidas y que dicha discusión sea efectiva, con especial atención a la consulta previa al Poder Judicial. Además, las discusiones deberían buscar la participación de la sociedad civil y la academia, incluyendo también a las asociaciones judiciales y las barras de abogados.
- Aplicar test de convencionalidad sobre la base de estándares internacionales de independencia judicial y del artículo 14.1 del Pacto a todas las leyes o iniciativas de ley mencionadas en este reporte. Esto incluye, pero no se encuentra limitado a:
 1. La Ley de Presupuesto Federal de Egresos y el Proyecto de Ley de Presupuesto Federal de Egresos para el período 2020;
 2. Todas las reformas constitucionales al artículo 19 que amplíen el ámbito de aplicación de la prisión preventiva oficiosa;
 3. Las políticas de austeridad republicana que afecten la independencia judicial, así como que también afecten la eficacia y la calidad de la justicia;
 4. La iniciativa de reforma del artículo 94 de la Constitución que pretende derogar la garantía de irreductibilidad salarial de algunos funcionarios del Poder Judicial;
 5. La propuesta de rereforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para nombramiento, de forma exclusiva del Senado, de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal (CJF);
 6. la iniciativa de proyecto de ley que propone que los Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sean seleccionados por medio de elección popular directa;
 7. la iniciativa de Ley que impone un sistema de rotación obligatoria de titulares del Poder Judicial y las restricciones al ingreso y promoción en la carrera judicial a partir del resultado de controles de “confianza” y otras exámenes no razonables al contexto judicial;
 8. la iniciativa de proyecto de “Ley de Austeridad Republicana” y su impacto en la independencia judicial y la calidad de la justicia para la protección de los derechos humanos; y
 9. la iniciativa de proyecto de ley para crear una Sala “Anticorrupción” que ampliaría y desestabilizaría la composición y balance de la Suprema Corte en cuanto a la garantía de independencia judicial en la forma de sus nombramientos
- Respetar los derechos de las minorías parlamentarias, siempre dentro del marco de los procesos democráticos, y evitar la aprobación cuasi automática y sin previo aviso de nuevas leyes.
- Mantener las condiciones laborales de los funcionarios judiciales, sin reducir de forma irrazonable y arbitraria sus remuneraciones, ni eliminar sus seguros de vida y de salud. Particularmente importante resulta mantener las medidas de seguridad de los jueces que se encuentran en una especial situación de peligro en virtud de su trabajo.

- Asegurar que las medidas de austeridad no afecten negativamente el funcionamiento del sistema de justicia. Esto implica que siempre debe haber el suficiente capital humano, en toda jurisdicción, para atender los asuntos judiciales, así como garantizar que los juzgados y tribunales cuenten con los suministros de oficina que requiera el ejercicio de la labor judicial.
- Finalmente, en seguimiento de las preocupaciones presentadas durante la audiencia temática de la Comisión Interamericana en febrero de 2019, que el Estado evalúe la real aceptación de la asistencia legal y técnica ofrecida por los Comisionados de dicho organismo regional, especialmente con el objetivo de lograr un diálogo integral, basado en la buena fe, para fortalecer las garantías de independencia judicial.

Ginebra, México y El Salvador, 16 de septiembre de 2019,



Víctor Manuel Rodríguez Rescia
Presidente
IIRESODH



Ángel Ortiz
Representante
FEMECA



Carlos Rafael Urquilla Bonilla
Presidente
HR-Americas



Javier Carrasco
Director
Instituto de Justicia Procesal Penal