

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 112, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, Y SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XV, RECORRIÉNDOSE LA ACTUAL, AL ARTÍCULO 131, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PARA PREVENIR Y ERRADICAR ACTOS DE NEPOTISMO.

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, senador a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido **morena**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 112, recorriéndose los subsecuentes, y se adiciona una fracción XV, recorriéndose la actual, al artículo 131, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La corrupción no se agota en fenómenos como el desvío de recursos públicos o el enriquecimiento ilícito. Desafortunadamente, es un monstruo de mil cabezas que tiene diferentes expresiones y que aprovecha cualquier vacío institucional o legal para materializarse.

Sin duda, una de las prácticas indebidas que provocan un repudio generalizado entre la ciudadanía y que generan estragos en las instituciones públicas y en el desarrollo de sus atribuciones, es el nepotismo, entendido como el trato indebido en favor de familiares o amigos, a los que se otorgan cargos o empleos públicos por el mero hecho de parentesco o relación, sin tener en cuenta sus méritos ni las disposiciones reglamentarias o legales establecidas previamente para ello.

En México, esta lamentable práctica se ha convertido en un mal crónico enquistado en todos los niveles y esferas de gobierno. Se han documentado casos en todos los poderes y dependencias, federales y locales, así como en

órganos autónomos. Sin embargo, diversos estudios señalan al Poder Judicial como uno de los ámbitos del Estado mexicano más afectados por el nepotismo y el establecimiento de redes familiares de intereses.

Basta señalar que, de acuerdo con la investigación denominada *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*, el 51 % de los jueces y magistrados tiene al menos un familiar laborando en su propio Circuito.¹ ¿Qué familiares? El 68 % son familiares por consanguinidad, es decir padres, madres, hermanos, hijos, tíos, nietos sobrinos. El 32 % restante son familiares por afinidad: cónyuges, suegros, cuñados, hijastros.

Lo más lamentable es que, como lo demuestra la investigación citada, esta proporción es aún mayor en algunos circuitos judiciales. Por ejemplo, en el correspondiente a Jalisco, cerca del 80 % de los impartidores de justicia tienen al menos un familiar en el mismo Circuito judicial.²

También hay casos paradigmáticos, como el de un magistrado del Vigésimo Quinto Circuito correspondiente a Durango, que integró a 17 miembros de su familia, entre hijos, hermanos, cuñadas, primos y sobrinos, en diversos puestos: actuarios, secretarios de tribunal y juzgado, asesor jurídico y analista especializado.³

Incluso, el fenómeno es aún más complejo de lo que imaginamos. Se ha documentado que los juzgadores intercambian empleos para sus familiares con colegas de otros circuitos, quienes corresponden en forma recíproca. A esta modalidad se le denomina *relaciones de intercambio o nombramientos cruzados*.

En la mayoría de los casos, los familiares son incorporados en puestos con funciones jurisdiccionales, que no requieren la exigencia meritocrática que deberían tener, porque participan directamente en el procesamiento de casos y la elaboración de las sentencias. Estos puestos son utilizados como puerta

¹ Julio Ríos Figueroa, *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, México, 2018, 68 pp.

² *Ibidem*.

³ *Op. cit.*, p. 28.

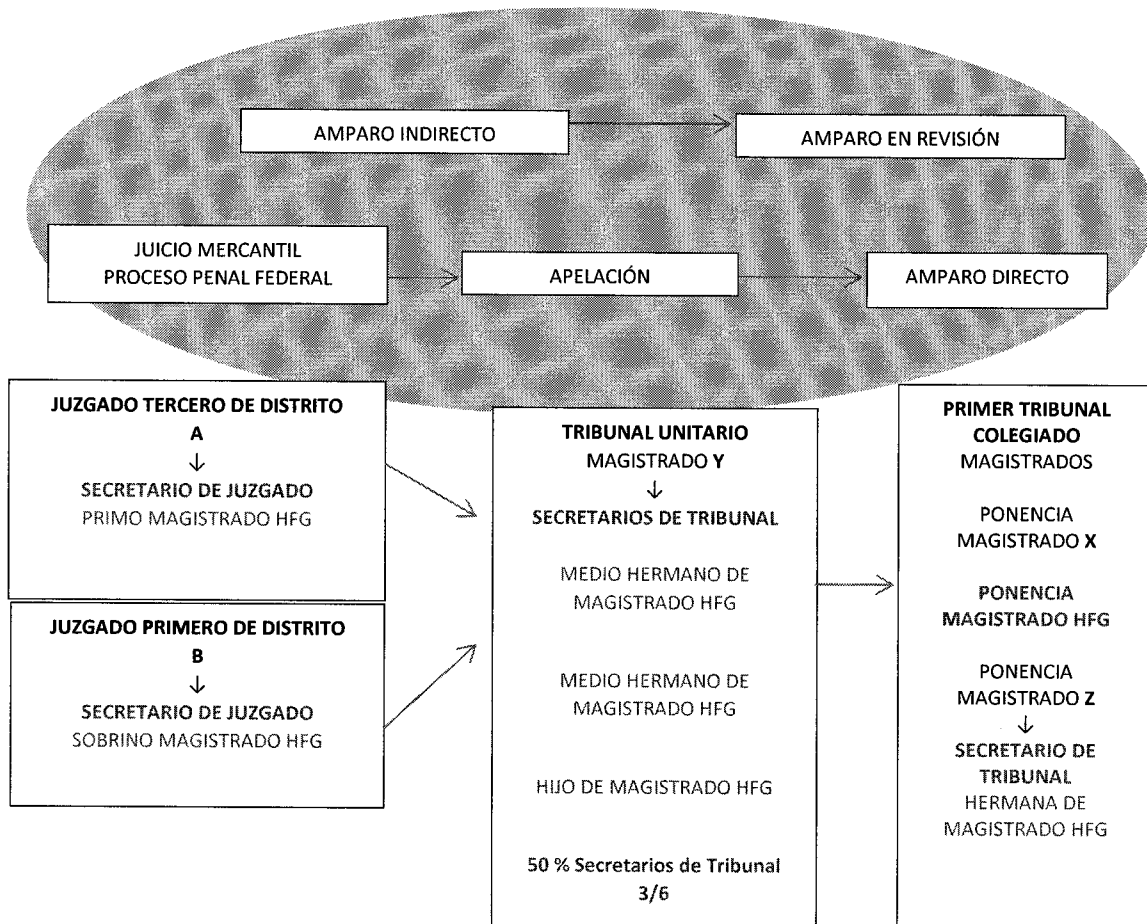
de entrada y plataforma para posteriormente ascender en el escalafón de la carrera judicial.

Por la trascendencia de la problemática narrada, se han presentado diversos estudios al respecto, uno de ellos es el “Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal”⁴, elaborado por Felipe Borrego Estrada, consejero de la Judicatura Federal, y presentado en 2017, el cual da constancia de la existencia de múltiples casos de nepotismo y las consecuencias que puede llegar a generar este problema, tales como corrupción, falta de imparcialidad de los juzgadores, deficiencia en el desempeño de la función jurisdiccional, entre otros.

Es importante recordar que el Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de la administración y vigilancia de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, con el objetivo de prevenir acciones de nepotismo, dispuso, mediante el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, en su artículo 72, la prohibición de que funcionarios judiciales expidan nombramientos a personas que fuesen cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado de algún titular, y refiere que la contravención a esta disposición “constituirá causa de responsabilidad administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, quedando además sin efectos el nombramiento o nombramientos que en su caso se hubiesen otorgado”. Sin embargo, la realidad es que la fuerza jurídica de un Acuerdo General no es suficiente para inhibir estas conductas y mucho menos para hacerlas sancionables.

Todo ello pone en riesgo la imparcialidad de los servidores públicos, en virtud de la influencia que ejercen las redes familiares en el Circuito. Por ejemplo, en el caso del Vigésimo Quinto, ubicado en Durango, nos encontramos con un magistrado que tiene 30 años adscrito a dicha circunscripción territorial, lo que le ha permitido establecer una amplia red de intereses. Tal circunstancia genera que una misma familia conozca del mismo asunto en distintas etapas, tal y como se ejemplifica a continuación:

⁴ Felipe Borrego Estrada, “Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal”, en *Revista Mexicana de Justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, pp. 159-191.



1. El Proceso Penal Federal 1 es resuelto por el Juzgado Tercero de Distrito; el proyecto es elaborado por el primo del magistrado HFG.
2. El Proceso Federal 1 es apelado por alguna de las partes y le toca conocer al único Tribunal Unitario, en el cual se encuentran adscritos tres familiares del magistrado HFG. El medio hermano del magistrado HFG elabora el proyecto de sentencia.
3. Se interpone amparo en contra de la resolución de sentencia de segunda instancia. El amparo es turnado a la ponencia del magistrado Z, pero la elaboración del proyecto de amparo corresponde a la hermana del magistrado HFG, quien podría tener el voto de éste, por la relación de parentesco.

Evidentemente, esto no contribuye a fortalecer al Poder Judicial de la Federación.

No hay que perder de vista que el nepotismo es un fenómeno extendido en todo el mundo, que algunas naciones han decidido afrontar mediante la expedición de marcos normativos especiales, más allá de la figura jurídica relativa al conflicto de intereses, como en el caso de Estados Unidos de América y Francia. En el caso de la región latinoamericana, países como Colombia, Panamá, Paraguay y Perú han promovido legislación para erradicar esta práctica.

Los referidos cuerpos normativos citados en el párrafo anterior basan las restricciones del nepotismo en el grado de relación entre los funcionarios públicos y el pariente que desean contratar. Las sanciones por violar las reglas aplicables varían ampliamente. Algunos países no especifican una sanción en concreto, mientras que otros consideran que el acto es un delito menor punible con multas, encarcelamiento, destitución del cargo o la combinación de éstos.

A continuación, se hace referencia a derecho comparado aplicable en la materia:

Chile	<p>El Congreso chileno se encuentra actualmente debatiendo el proyecto de Ley de Integridad Pública, enviado por el presidente Sebastián Piñera al Congreso.</p> <p>El documento prevé la regulación de la contratación de parientes, certificando la idoneidad profesional para los cargos. En ese sentido, para las contrataciones exige un informe previo de parte del Servicio Civil en el caso del cónyuge, conviviente civil y parientes por consanguinidad hasta el tercer grado, o por afinidad, hasta el segundo, de ministros, subsecretarios, delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales, gobernadores regionales, secretarios regionales ministeriales, jefes superiores de servicio, embajadores, alcaldes, senadores y diputados.</p>
-------	---

Colombia	El artículo 126 de la Constitución Política de Colombia establece que “los servidores públicos no podrán nombrar empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación”.
Estados Unidos de América	El Código Federal estadounidense establece que “un funcionario público no puede designar, emplear, promover, fomentar o abogar para el nombramiento, empleo, promoción o fomento para un puesto civil en una agencia federal en el que el funcionario está sirviendo o sobre el cual está ejerciendo jurisdicción o control de cualquier individuo que es pariente de funcionario público.”
Francia	<p>En 2017, el Parlamento francés aprobó la Ley de Confianza en la Vida Pública, la cual –entre otros asuntos– prohíbe que un integrante del Gobierno, un legislador o un servidor con funciones ejecutivas locales contrate a un miembro de su familia.</p> <p>Sanciones: prevé pena de tres años de prisión y 45 mil euros de multa e, incluso, en algunos casos, la devolución de la suma pagada por salarios.</p>
Panamá	<p>La Ley 9 del 20 de junio de 1994, que reglamenta la Carrera Administrativa en Panamá, prohíbe a los servidores públicos incurrir en nepotismo. El artículo 2 de dicha ley define al nepotismo como “la falta administrativa en que incurre la autoridad nominadora que beneficia con nombramientos en puestos públicos, a su cónyuge, pareja de unión consensual y otros parientes dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad”.</p> <p>Sanción: incurrir en nepotismo admite destitución directa del funcionario público.</p>
Paraguay	En este país fue expedida, en 2014, la Ley N° 5295 por la que se prohíbe el nepotismo en la función pública.

	<p>El texto establece que se considera nepotismo “cuando una persona, facultada para nombrar o contratar en cargos públicos, realiza uno de esos actos a favor de su cónyuge, concubino o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, en violación a las normas que regulan el acceso a la función pública” (Artículo 1).</p> <p>Sanciones: prevé inhabilitación en el ejercicio de la función pública de hasta cinco años y la nulidad del acto jurídico al contratante y al contratado. Ambos, autor y beneficiado, serán solidariamente responsables de la devolución de los salarios cobrados indebidamente.</p>
<p>Perú</p>	<p>Desde 1997 fue expedida la Ley 26771 por la que se establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público, en casos de parentesco.</p> <p>La norma señala que “los funcionarios, directivos y servidores públicos, y/o personal de confianza de las entidades y reparticiones públicas conformantes del Sector Público Nacional, así como de las empresas del Estado, que gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal, o tengan injerencia directa o indirecta en el proceso de selección se encuentran prohibidos de nombrar, contratar o inducir a otro a hacerlo en su entidad respecto a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, por razón de matrimonio, unión de hecho o convivencia”.</p> <p>La prohibición se extiende a la suscripción de contratos de locación de servicios, contratos de consultoría, y otros de naturaleza similar. (Artículo 1)</p> <p>Sanciones: la sanción para el funcionario y/o personal de confianza que contrata o realiza alguna injerencia, será la suspensión sin goce de remuneraciones. El periodo de suspensión dependerá de la gravedad de la falta y no podrá ser menor a treinta días calendario. En caso de reiteración, la sanción será la destitución o resolución del contrato. (Artículo 7 del Reglamento de la Ley)</p>

Compañeras y compañeros legisladores, como puede apreciarse, el nepotismo constituye una práctica aberrante que, además de lo que ya hemos señalado, propicia la desigualdad de oportunidades al acceso laboral dentro del Poder Judicial de la Federación.

Por todo lo anterior, resulta urgente una reforma efectiva que establezca como causa de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial la realización o gestión indebida de nombramientos, promociones o ratificaciones, cuando exista un interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para ellos o para a sus consanguíneos o afines hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. De forma concreta, proponemos adicionar una fracción XV al artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)

Reconocemos que la problemática aquí planteada no sólo encuentra solución mediante la integración de mayores causas de responsabilidad, sino a través del fortalecimiento de los procesos de ingreso y promoción de los funcionarios que integran el Poder Judicial de la Federación. Por tal motivo, también se propone reformar el artículo 112 de la LOPJF, a fin de establecer que quienes aspiren a ingresar a alguna de las categorías que señala la Ley, deban hacer pública su declaración de intereses, la cual deberá incluir, en su caso, los vínculos familiares y de afinidad con integrantes del Poder Judicial de la Federación.

El objeto de la presente iniciativa es inhibir cualquier acción o conducta particular que de manera excesiva y ventajosa otorgue beneficios personales indebidos a cualquier familiar de un funcionario, por el simple hecho de esa relación, para así garantizar que sean las y los profesionistas calificados que cumplan con los requisitos establecidos en la propia Ley, quienes puedan acceder a cargos públicos dentro del Poder Judicial, aun cuando tengan parentesco con algún servidor público que labore al interior del mismo.

En este contexto, es importante resaltar que no se trata de una propuesta que busque generar una intromisión indebida del Poder Legislativo respecto a otro de los poderes del Estado mexicano, ni un intento de confrontación. De

lo que realmente se trata es de generar condiciones que fortalezcan la imparcialidad y el profesionalismo del Poder Judicial de la Federación, que es una de las piedras angulares de nuestro sistema democrático de gobierno. Debemos protegerlo de fenómenos que son ajenos a la función capital que está llamado a desempeñar.

Señoras y señores, contar con un Poder Judicial robusto, imparcial y eficaz es una condición esencial para impulsar la transformación del país y para construir una república más justa.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO.- Se adiciona un tercer párrafo al artículo 112, recorriéndose los subsiguientes, y se adiciona una fracción XV, recorriéndose la actual, al artículo 131, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 112. El ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se realizará a través de concurso interno de oposición y oposición libre.

Para acceder a las categorías señaladas en las fracciones III a X del artículo 110 de esta ley, se requerirá el acreditamiento de un examen de aptitud.

Además de lo dispuesto en los párrafos anteriores, los aspirantes que busquen acceder a alguna de las categorías señaladas en el artículo 110, en términos de la Ley, deberán hacer pública su declaración de intereses, la cual deberá incluir, en su caso, los vínculos familiares y de afinidad con integrantes del Poder Judicial de la Federación.

Los servidores públicos del Tribunal Electoral serán designados conforme a lo que se establezca en esta ley, salvo que pretendan acceder a alguna de las demás categorías de la carrera judicial, en cuyo caso se ajustarán a lo

dispuesto respecto de esos cargos en la ley o en lo que determine el Consejo de la Judicatura.

El Consejo de la Judicatura Federal tendrá la facultad de obtener y verificar, en todo momento, la información que los aspirantes le hubieren proporcionado.

Artículo 131. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:

I a XIV...

XV. Realizar o gestionar indebidamente nombramientos, promociones o ratificaciones cuando exista un interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para a su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XVI. Las demás que determine la ley.

TRANSITORIOS

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

Salón de Sesiones del Senado de la República a los 11 días del mes de octubre de 2018.

Suscribe

Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila