

## **V. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 9/2004**

*Dr. Mario Melgar Adalid\**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Los Jueces juegan un papel crucial en la vida de una sociedad. Conforme la vida social se torna más compleja y las tensiones sociales se agudizan por la propia dinámica económica, social y política, los Jueces están llamados a convertirse en el elemento fundamental de distensión y equilibrio. Si bien a los Jueces se les ha encomendado tradicionalmente la noble tarea de proteger el honor, la vida, la libertad y los bienes de los ciudadanos, la organización del Estado contemporáneo los ha convertido además en factores de equilibrio político y jurídico entre los poderes públicos. Por ello, la organización política y jurídica del Estado debe tomar en consideración este papel para dar a los juzgadores los elementos y condiciones necesarios para que su función se desarrolle bajo las mejores

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Esta tesis perduró todo el siglo XIX y fue la justificación para garantizar la neutralidad judicial y evitar que los Jueces se ocuparan de la política. Al aislar al Juez de la sociedad la independencia saldría sobrando, por lo que los parlamentos y los ejecutivos vieron con buenos ojos este papel acotado de los pronunciadores de la ley. El Juez atendería únicamente los conflictos individuales y dejaría los problemas de trascendencia general a los otros dos poderes. Como lo ha planteado un destacado profesor español: "Lo grave es que en esta trampa cayeron los propios Jueces y la doctrina".<sup>1</sup> Las consecuencias fueron efectivamente graves pues explican el control político sobre la administración de justicia, la debilidad de los poderes judiciales y lo innecesario de articular una carrera judicial. Explican, de igual manera, la intención de imponer a los Jueces la ideología imperante de la época, muy claro en la España franquista y en el México anterior a la reforma judicial de 1994. También revelan la limitación y sujeción administrativa, presupuestal y hasta política del Poder Judicial al Ejecutivo.<sup>2</sup>

Con la reforma judicial, México dio un paso muy importante hacia la independencia y autonomía del Poder Judicial. Concebida originalmente para la esfera federal y para el Distrito Federal, fue decantándose a los Estados de la República en un movimiento nacional de reivindicaciones judiciales. La creación de los Consejos de la Judicatura Federal y del Distrito Federal por mandato constitucional, y la subsiguiente conformación de Consejos de la Judicatura en los Estados de la República devino en la conciencia institucional de la necesidad

<sup>1</sup> MONTERO AROCA, Juan, *Independencia y responsabilidad del Juez*, Ed. Civitas S.A., Madrid, 1990.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 58-69.

de garantizar la autonomía de los órganos jurisdiccionales y por ende la independencia de sus integrantes.

Los principios resultaban conceptualmente simples: establecer la carrera judicial, garantizar el acceso a la misma por medio de concursos de oposición y la declaración de inamovilidad. Resultó natural que en el proceso hacia la independencia judicial, al asumir el Poder Judicial un papel de árbitro de la sociedad y no únicamente de intereses particulares, se hayan generado tensiones y conflictos,<sup>3</sup> que han surgido particularmente en las etapas de transición de las reformas. En cuanto a la inamovilidad, se hizo inevitable la distinción entre el pasado y el futuro, y las normas se diseñaron con reservas respecto del pasado, pues la lógica más elemental aconsejaba que el otorgamiento de inamovilidad no fuera un proceso automático, sino sujeto al examen y evaluación de los expedientes. Las tensiones entre los Congresos locales y los Ejecutivos estatales con los Tribunales Superiores de los Estados no aguardaron, sino que surgieron de manera natural y perfectamente explicable.

La llamada reforma judicial, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, estableció un nuevo sistema de selección y designación de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, en tanto confirió esta tarea al Consejo de la Judicatura, órgano creado constitucionalmente. La disposición constitucional estableció, en efecto, que correspondería a dicho Consejo nombrar y adscribir a Jueces y Magistrados con base en criterios objetivos y de acuerdo

---

<sup>3</sup> La reforma de 1994 tuvo dos ejes: las nuevas facultades conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, y la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

con los requisitos y procedimientos que estableciera la ley. Un artículo transitorio señaló que en tanto no se expidieran las disposiciones legales reglamentarias y los acuerdos generales respectivos, seguirían aplicándose las normas vigentes al entrar en vigor las reformas, en tanto no se opusieran a éstas. Se trata de una alusión particular a la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que reglamentó dichas reformas constitucionales. La nueva ley estableció las reglas necesarias para hacer efectivas las disposiciones contenidas en el artículo 97 y otros artículos relativos de la Constitución General de la República.

Asimismo, la reforma ratificó el término de seis años para el ejercicio de la función jurisdiccional de Jueces y Magistrados, y confirmó también la inamovilidad de aquellos que, al finalizar el plazo para el que fueron designados, sean ratificados o promovidos a cargos superiores. Una vez ratificados solamente podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que estableciera para ello la ley. La reforma evitó el término "reelegir", toda vez que no se trata propiamente de una elección, sino de una designación, a la que puede corresponder, si se cumplen los requisitos, la ratificación o bien el ascenso en el caso de los Jueces de Distrito que acceden a la magistratura judicial.

Además de la inamovilidad, la citada reforma de 1994 introdujo el concepto de carrera judicial al establecer que los Magistrados nombrarán y removerán a sus respectivos funcionarios y empleados, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial. En otro precepto —el nuevo artículo

100 del mismo paquete de reformas— se precisaron los principios de la carrera judicial, que son: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. La carrera judicial ha sido anhelo y reclamo del Poder Judicial de la Federación, del foro, de la academia y del pueblo de México.

La inamovilidad judicial es una institución vinculada indisolublemente a la responsabilidad oficial de los funcionarios judiciales. No se trata de favorecer la dignidad de los Magistrados o de situarlos en condición de privilegio; la inamovilidad pretende que los juzgadores encuentren en su independencia el valor de resistir a las presiones y amenazas de cualquier parte, y de castigar —si fuera el caso previsto por la ley— a todos los culpables "aun cuando estén colocados en los puestos más elevados".<sup>4</sup>

### **3. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PLANTEADA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO**

El Poder Judicial del Estado de Jalisco promovió una controversia constitucional con objeto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera del conflicto entre dicho Poder y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo Estado, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,<sup>5</sup> derivado de la emisión de dos decretos del Congreso estatal que reformaron la Constitución Política de ese Estado, al considerar que vulneraban lo establecido en los artículos 14, 16, 17 y 116, fracción III, de la Constitución General de

<sup>4</sup> PALLARES, Eduardo, voz "Inamovilidad" en *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Ed. Porrúa, 5a. ed., México, 1966, p. 383.

<sup>5</sup> Controversia constitucional 9/2004, *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, julio de 2007, p. 1768; IUS: 20253.

la República. Adicionalmente, estimó que las normas reformativas del texto constitucional local invadían algunas de sus competencias y facultades que debieran ser exclusivas.<sup>6</sup> De igual manera, la controversia planteada se extendió a otros decretos de la Legislatura estatal que al expedirse modificaron la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.<sup>7</sup> Dichas reformas —en opinión del Tribunal jalisciense— vulneran los artículos 14, 16, 17 y 116 de la Constitución General y además violentan y restringen facultades propias de este Poder.

El Poder Judicial del Estado de Jalisco, por conducto del presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, demandó al Poder Ejecutivo estatal la declaración de inconstitucionalidad de los decretos de la Legislatura local a que se hace referencia en el párrafo anterior.

Por otra parte, el Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco está integrado por veintiocho Magistrados; veinticuatro integran Salas especializadas en materias penal y civil; tres de ellos en la Sala Auxiliar, y el presidente que no integra Sala durante su encargo, ya que éste tiene una duración de dos años. Catorce de los Magistrados fueron designados en términos de la Constitución local y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Jalisco antes de las reformas que se impugnaron, es decir, antes de 1997.

El nombramiento de estos catorce Magistrados se dio por un periodo de cuatro años, tal y como lo establecía la Consti-

---

<sup>6</sup> Decretos 16,541 y 19,674 que modifican y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de Jalisco, publicados en el *Diario Oficial del Estado de Jalisco*, los días 28 de abril de 1997 y 13 de marzo de 2003, respectivamente.

<sup>7</sup> Decretos 16,594 y 19,960, publicados en el *Diario Oficial del Estado de Jalisco* los días 1o. de julio de 1997 y 1o. de mayo de 2003, respectivamente.

tución local y la Ley Orgánica respectiva. Si bien algunos de los Magistrados ya fungían como tales, en virtud de que con antelación el Congreso local los había designado, al concluir el primero de los nombramientos otorgados por el término de cuatro años, los Magistrados fueron ratificados por el Congreso estatal para continuar en funciones por otro periodo más de cuatro años. La Constitución local y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecían que cuando se ratificara el nombramiento de algún funcionario del Poder Judicial del Estado, se le otorgaba el carácter de inamovible, por lo que no se le podía privar de la función, sino en los casos de responsabilidad oficial previstos en la propia Constitución local.

Esto es, al aprobarse las reformas a la Constitución y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, no se aplicaron éstas de manera inmediata, en perjuicio de los Magistrados integrantes del Supremo Tribunal, en virtud de que dicho órgano jurisdiccional siguió funcionando con la misma integración que hasta la fecha de la promoción de la controversia tenía.

Ahora bien, conforme al Poder Judicial promovente, el primer acto de aplicación lo constituye la solicitud de la Comisión de Justicia del Congreso local al Tribunal, de un dictamen en que analice y opine sobre la actuación y desempeño de los Magistrados que concluirían más adelante su periodo de siete años. Este acto de aplicación resulta, para el Poder Judicial del Estado, una invasión a su competencia, autonomía e independencia.

Es decir, la Cámara de Diputados local solicitó al Supremo Tribunal que elaborara y le remitiera el dictamen técnico a

que se refiere la Constitución Política estatal, ya que la disposición constitucional señala que tres meses antes de concluir el periodo de siete años para el que fue designado un Magistrado, el Pleno elaborará un dictamen técnico en el que analice y opine sobre la actuación y desempeño del Magistrado. Dicho dictamen será remitido al Congreso para su estudio.<sup>8</sup>

En cuanto a los conceptos de invalidez que el Poder Judicial estatal estimó hacer valer, se encuentra el principio de la división de poderes en términos de las Constituciones Federal y del Estado de Jalisco;<sup>9</sup> además, la prevención constitucional contenida en el segundo párrafo del artículo 17, sobre la necesidad de que las leyes federales y locales establezcan medios necesarios para garantizar la independencia de la función jurisdiccional, se refiere a la independencia de los tribunales locales.

Para el Poder Judicial estatal, los actos violatorios al principio de división de poderes los cometieron los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, así como los Ayuntamientos, al participar en la confección, expedición, aprobación, promulgación y publicación de los decretos por medio de los cuales se modificaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de Jalisco. De igual manera, los actos de las mismas autoridades que llevaron a la expedición y modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. La controversia planteada enumera otros actos de autoridad del Congreso del Estado que violaron el principio de división de poderes.

---

<sup>8</sup> Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 61, segundo párrafo.

<sup>9</sup> Artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 14 de la Constitución Política de Jalisco.

Para el Poder Judicial, parte actora en la controversia, se violó el principio de división de poderes y se invadieron sus propias competencias y se transgredieron las garantías de irretroactividad, legalidad, audiencia y defensa previas, administración de justicia y seguridad jurídica contenidas en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Uno de los puntos cruciales de la controversia es que para el Supremo Tribunal, el único órgano facultado para elaborar el dictamen técnico sobre la actuación y desempeño de los Magistrados que lo integran es precisamente el Poder Judicial de Jalisco. La oportunidad para elaborar los dictámenes, afirmó el Tribunal, es de tres meses antes de que concluya el periodo de siete años para el que fue designado. La Constitución de Jalisco establece precisamente estas premisas. Una vez hecho el dictamen respectivo por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, aquél sería enviado al Congreso para su estudio. Estas disposiciones constitucionales se reflejan en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, que establece que: "son facultades del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia elaborar un dictamen técnico en el que se analice la actuación y desempeño de los Magistrados sujetos a ratificación, y emita opinión al Congreso del Estado tanto del Supremo Tribunal de Justicia como de particulares que servirán para la aludida ratificación". Es evidente que las facultades mencionadas no limitan la facultad soberana del Congreso del Estado para ratificar o no a los Magistrados.

En el mismo tenor, el Supremo Tribunal se apoyó también en la interpretación de la disposición contenida en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Uni-

dos Mexicanos. En efecto, la disposición aludida señala que: "las Constituciones y leyes Orgánicas de los Estados (...) establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados". Señaló, adicionalmente, que a fin de garantizar la inamovilidad de los Magistrados, y con ellos la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales, debe formularse necesariamente un dictamen que analice y valore su actuación jurisdiccional, previo a la ratificación del mismo, por parte de la autoridad competente para ello. Sin embargo, el Tribunal afirmó que para la Suprema Corte, la falta de realización oportuna del dictamen, necesario para calificar el desempeño de los Magistrados de los tribunales de los Estados, hace que opere la ratificación tácita.

Con estos elementos constitucionales y legales la parte actora de la controversia argumentó que ninguna persona o autoridad puede ordenar al Tribunal Superior de Justicia que realice el dictamen de referencia, pues de hacerlo estaría vulnerando y restringiendo sus competencias, pues no puede obedecer al Congreso en tanto eso no está permitido por la Constitución local.

La demandante consideró además que lo establecido en la fracción XXVI del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, que se refiere a las facultades del Pleno, la Federación así como lo señalado en el párrafo tercero del numeral 61 de la Constitución Política de la entidad, no constituyen un obstáculo para el ejercicio de la facultad del Congreso de ratificar o no a los Magistrados. Es decir, la fracción XXVI del artículo 23 de la Ley antes señalada establece que es facultad del Pleno elaborar el dictamen técnico

en el que analice y emita opinión sobre la actuación y desempeño de los Magistrados. La Ley Orgánica señala en ese mismo precepto los datos, elementos y opiniones que permitan al Congreso tomar su determinación.<sup>10</sup>

El Supremo Tribunal de Jalisco expuso en su demanda que el Congreso del Estado tiene la facultad soberana de ratificar o no ratificar a los Magistrados del tribunal, pero no de elaborar el dictamen sobre la valoración del desempeño de los Magistrados sujetos o no a ratificación. Para que esto ocurra, considera el Tribunal, es indispensable que concurren los siguientes elementos, lo que en su criterio no ocurrió en la decisión del Congreso:

a) Que exista un Magistrado o Magistrados que, por concluir el término de su nombramiento y no haber sido ratificado con anterioridad, ni tener la característica de inamovible, sea susceptible de ser ratificado o no ratificado por el Congreso.

b) Que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado elabore un dictamen técnico en el cual analice y emita opinión sobre la actuación y desempeño del Magistrado que sea susceptible de ser ratificado o no ratificado.

c) Que el dictamen técnico elaborado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, y el expediente del Magistrado

<sup>10</sup> Estos datos son los que normalmente se utilizan en las visitas para ratificación de los funcionarios judiciales del Poder Judicial de la Federación tales como el total de asuntos turnados al Magistrado en cuestión, total de asuntos resueltos, total de asuntos turnados y resueltos por la Sala a la que pertenece el Magistrado; el número de resoluciones emitidas en términos de las leyes, el número de resoluciones ratificadas o modificadas a través de juicios de amparo subsecuentes, los servidores que auxilian al Magistrado, las quejas en contra del Magistrado y el sentido de sus resoluciones.

susceptible de ser ratificado o no, sea enviado al Congreso del Estado para su estudio.

En los conceptos de invalidez segundo y tercero, el Supremo Tribunal de Jalisco trató de demostrar que los correspondientes decretos expedidos por el Congreso del Estado son violatorios de la garantía de irretroactividad de las leyes previstas en el artículo 14 constitucional y de los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionados con dicha garantía.

Según el Supremo Tribunal, cuando el Congreso de Jalisco expidió el Decreto 16,541 alteró su integración, funcionamiento y organización así como la inamovilidad de que —según su parecer— gozaban los Magistrados del Tribunal. Para el Poder Judicial estatal la Constitución local establecía, hasta antes de la entrada en vigor del Decreto antes aludido, que la inamovilidad de los Magistrados se obtenía al momento de ser ratificados en su cargo, al término del periodo de cuatro años. A partir de esta circunstancia no podrían ser relevados, salvo por causa de responsabilidad oficial. Existía, además, el retiro voluntario a la edad de sesenta y cinco años y el retiro forzoso a la de setenta años. De manera que los Magistrados ratificados o bien aquellos que hubieran obtenido dos nombramientos sucesivos por cuatro años cada uno, debían ser considerados como inamovibles en sus cargos.

Dicho Decreto consignó también que la duración en el encargo de los Magistrados sería de siete años, al término de los cuales, en caso de ser ratificados, continuarían en el cargo por diez años más, y que posteriormente, en cuanto concluyera este término, su retiro sería forzoso.

El Tribunal también se refirió al artículo tercero transitorio, el cual estableció que los Magistrados que fueran inamovibles al momento de la aprobación del decreto que reformaría los artículos constitucionales que les conferían la inamovilidad y que no optaran por el retiro voluntario, se entenderían nombrados por un periodo de siete años más, al término de los cuales podrían o no ser ratificados. Toda vez que algunos Magistrados del Tribunal gozaban del privilegio de la inamovilidad, conforme al texto constitucional anterior a la reforma, dicho Tribunal estimó que este artículo transitorio violaba el principio de no retroactividad de las leyes que consagra la Constitución Federal. Para el citado Decreto que contiene las reformas a la Constitución del Estado de Jalisco no sólo vulnera los derechos de los Magistrados, sino que interfiere y constriñe la competencia del Poder Judicial del Estado y afecta la autonomía e independencia y consecuentemente la potestad de impartir justicia.

Asimismo, señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado sobre el concepto de inamovilidad judicial y sobre la relevancia que este concepto tiene para la vida social y política del país. La aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de los Magistrados en lo individual, y del Poder Judicial del Estado en lo general, no está justificada por no tratarse de un caso de excepción —estima el Supremo Tribunal—, como ocurrió con la entrada en vigor de los artículos 3o., 27, 123 y 130 de la Constitución Federal.

El Supremo Tribunal sostuvo un tercer concepto de invalidez atribuido al Decreto 19,674 de la Legislatura local que también viola, en su opinión, el principio de irretroactividad de las leyes, que establece el artículo 14 constitucional, por

las mismas razones que expuso en el segundo concepto de invalidez antes descrito.

El cuarto concepto de invalidez aducido por la parte actora en la controversia se sustenta en que la aplicación de los Decretos 16,541, 19,674, 16,594 y 19,960 por medio de los cuales se pretende incoar el procedimiento de ratificación o no ratificación de catorce Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, no puede darse sin que previamente se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento en ellos establecidas. Es decir, para el Supremo Tribunal estas formalidades consisten en que lo emita la autoridad competente para hacerlo, a fin de cumplir con la garantía de legalidad; que se haga conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho de los nombramientos que fueron otorgados a los mismos funcionarios, a fin de cumplir con la garantía de irretroactividad; que se conceda la garantía de previa audiencia a los interesados y se les escuche para que aleguen lo que a su derecho convenga y comprueben los hechos que pudieran beneficiarles y garantizar así su defensa.

Señala asimismo, que la Comisión de Justicia del Congreso de Jalisco remitió una comunicación al presidente del Tribunal de Justicia, en donde le solicitaba un dictamen técnico en el cual se analizara el desempeño de catorce Magistrados, dando por concluida la vigencia de sus nombramientos.

El Tribunal consideró que la Comisión aludida del Congreso no es la autoridad competente para hacerlo; que lo hizo sin previa notificación a los interesados y sin darle participación al Pleno del Supremo Tribunal; y sin que se hubiera otorgado previamente ningún nombramiento por el término de siete años a que se refiere la Constitución Política de Jalisco.

Como se trata del primer acto de aplicación de los decretos impugnados, el Supremo Tribunal impugna el contenido de las disposiciones legislativas que prevén en los términos de lo establecido por el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

Para la actora, los referidos decretos, particularmente el 16,541, son violatorios de las disposiciones contenidas en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de todos y cada uno de los criterios jurisprudenciales sustentados al respecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito. Citó como apoyo de lo anterior, el rubro de la tesis de jurisprudencia P./J. 103/2000(2): "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. BASES A LAS QUE SE ENCUENTRA SUJETO EL PRINCIPIO DE RATIFICACIÓN DE AQUÉLLOS CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

Por otra parte, señaló la parte actora que los Magistrados cuya ratificación pretende analizar el Congreso local, fueron designados para ocupar el cargo por el término de cuatro años y que fueron ratificados por otros cuatro años, con lo cual adquirieron la inamovilidad en el desempeño de sus cargos. Esta inamovilidad solo puede alterarse, —señala el Tribunal—, cuando los Magistrados lleguen a la edad en la cual puedan optar por retirarse voluntariamente o en la que deberán separarse de la función de manera forzosa, o por incurrir en alguna de las causas de responsabilidad previstas en la ley.

Y concluyó el Tribunal, que la inamovilidad de los funcionarios integrantes del Poder Judicial del Estado de Jalisco

no puede quedar sujeta a las modificaciones que el Poder Legislativo realice de las leyes o de la Constitución local, porque de hacerlo entrañaría la violación de las garantías individuales y sociales consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El quinto concepto de invalidez consiste para la demandante en el hecho de que al dar respuesta al oficio remitido por la Comisión de Justicia del Congreso formuló una serie de solicitudes de información que a la fecha de la presentación de la demanda no habían sido satisfechas. Lo anterior constituye, para el Supremo Tribunal, una omisión que viola el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, y además impide a la actora conocer con certeza la existencia y texto del decreto o acuerdo económico correspondiente, emitido por la Legislatura local.

El sexto concepto de invalidez lo centró el Supremo Tribunal en el requerimiento de que una vez declarada la invalidez de los decretos y actos impugnados se deberá declarar la invalidez de los actos que se reclaman al Poder Ejecutivo de Jalisco como la promulgación, publicación, ejecución de los Decretos 16,541, 19,674, 16,594 y 19,960. Lo anterior —estima— porque los actos del Ejecutivo del Estado no pueden ni deben subsistir de manera independiente de los realizados por el Congreso del Estado que sirven de antecedentes.

En el último concepto de invalidez, el séptimo, el Poder Judicial de Jalisco demandó que independientemente de la validez o invalidez de los decretos impugnados se debe declarar la invalidez del acto reclamado a la Comisión de Justi-

cia del Congreso de Jalisco, consistente en el oficio sin número, de fecha siete de enero de dos mil cuatro, que remitió al presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, así como el acuerdo que hubiera pronunciado disponiendo el referido oficio.

Para el Supremo Tribunal el oficio referido no se ajusta a los dispositivos que regulan el procedimiento que debe observarse al interior de las comisiones de la Cámara de Diputados de la cual forma parte dicha Comisión de Justicia y Seguridad.

Para este caso, el Poder Judicial de Jalisco estimó que la Comisión de Justicia del Congreso de ese Estado no tiene facultad para pedir al Supremo Tribunal, la elaboración y envío del dictamen técnico relativo a la evaluación y calificación del desempeño de los Magistrados integrantes de dicho Tribunal.

Afirmó asimismo, que en el oficio de referencia se decidió, sin fundamento ni motivo alguno y de manera equívoca, que el nombramiento de catorce integrantes como Magistrados concluirá el día veintinueve de abril de dos mil cuatro. Lo anterior es un error pues para el Supremo Tribunal la inamovilidad de los funcionarios judiciales no puede ser materia de consideración alguna por parte del Poder Legislativo.

La parte actora concluye en su argumentación, que existe una acción, y que ésta es una intromisión del Poder Legislativo del Estado de Jalisco en la vida institucional del Poder Judicial estatal, con la subsecuente vulneración y restricción de la autonomía e independencia del Supremo Tribunal de Justicia, y los preceptos que señaló como violados son el 14, 16, 17,

25, 26 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

Por acuerdo de 4 de febrero de 2004, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la demanda de controversia constitucional, bajo el expediente número 9/2004, y designó por turno como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Por auto de 6 de febrero de 2004, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional y reconoció como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, a las que ordenó emplazar. En términos del procedimiento a seguir ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

En la fecha antes señalada, el Ministro instructor determinó conceder la suspensión para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente se encuentran, esto es, para que el Poder Legislativo Estatal se abstenga de realizar cualquier acto a partir de esta fecha, relacionado con el inicio o continuación del procedimiento tendente a la ratificación o no de los Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia de la mencionada entidad.

#### **5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA A CARGO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO**

El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco contestó la demanda de controversia constitucional intentada por el Poder Judicial estatal y confirmó que decretó, promulgó, ordenó publicar y

ejecutó los Decretos Legislativos Números 16,541, 16,594, 19,674 y 19,960 con los que se reformó la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

## **6. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA A CARGO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO**

El Poder Legislativo del Estado de Jalisco contestó la demanda de controversia constitucional. Concedió que participó en la expedición de los Decretos 16,541 y 19,674 sólo como integrante del Poder Constituyente local, y no como Congreso. Adujo que la controversia constitucional fue interpuesta fuera de los treinta días previstos por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

La demandada señala que los decretos impugnados entraron en vigor a partir del día siguiente de su publicación y señaló que no es válido afirmar, como lo hace la actora, que no se aplicaron de manera alguna y menos en perjuicio del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

El Poder Legislativo se refirió a la reforma contenida en el Decreto 16,541, de 29 de abril de 1997, que estableció la reforma judicial de ese Estado, el cual estructuró una nueva organización de la administración de justicia (ordinaria, administrativa y electoral) en el Poder Judicial. Con dicha reforma se creó el Consejo General del Poder Judicial del Estado; se modificó el régimen jurídico al que estaban sujetos los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, y modificó la duración de los cargos de Magistrados.

La parte demandada consignó que las disposiciones contenidas en el Decreto 16,541 modificaron el ámbito de

competencia, organización y estructura del Poder Judicial local.

En el mismo tenor, argumentó también que los Magistrados que ya fungían en el cargo antes de la reforma a la Constitución local consintieron con el contenido del Decreto, pues en términos del artículo tercero transitorio el Constituyente estatal les otorgó nombramiento de Magistrados por un término de siete años, primer acto de aplicación de dicha norma que no fue impugnado en su momento.

El Poder Legislativo, abundando en este mismo sentido, señaló que las disposiciones contenidas en los Decretos impugnados fueron aplicadas al Poder Judicial desde su entrada en vigor, ya que dicho poder modificó su organización y ejerció las nuevas facultades que le confirió la reforma judicial, cuyos efectos se han dado sin interrupciones desde el día de su publicación.

El Poder Legislativo local se refirió asimismo al hecho de que el Poder Judicial estatal no solamente conoció los términos bajo los cuales se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, sino que participó en el procedimiento legislativo al haber presentado la iniciativa de ley que sirvió de origen a la ley orgánica antes referida. En efecto, conforme a la Constitución Política de este Estado, el Poder Judicial y, por ende, el Supremo Tribunal tiene la facultad de iniciativa de leyes en asuntos del ramo de justicia.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 28, fracción III. En el derecho comparado existen muchos ejemplos de facultad de iniciativa conferida a los poderes judiciales en materia judicial como es el caso de Venezuela, artículo 165, ordinal 4o., que establece que la Corte Suprema de Justicia tiene facultad de presentar proyectos de leyes en materia de organización y procedimientos judiciales.

Esta facultad conferida al Poder Judicial estatal, en materia de iniciativa de leyes, ha sido reclamada por la doctrina y por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación como un elemento de fortaleza y colaboración entre poderes. Esta disposición ha sido llevada a distintos foros académicos y aun políticos con el objeto de reafirmar su conveniencia.<sup>12</sup>

Ahora bien, el Poder Legislativo de Jalisco consideró que la impugnación de los Decretos 19,674 y 19,960, en el acto de aplicación derivado del Acuerdo Económico 1266/04 y sus respectivos oficios de notificación, debió haberse combatido por el Supremo Tribunal dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la Ley Reglamentaria, toda vez que la demanda no se presentó dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación, ni del día siguiente al primer acto de aplicación.

Adicionalmente, el Poder Legislativo consideró que existía otra causa de improcedencia como es la derivada de que no hay afectación de las atribuciones del Supremo Tribunal, pues la aplicación de la norma, —dice— afectaría, en todo caso, a los Magistrados integrantes del Poder Judicial.

---

<sup>12</sup>La Suprema Corte de Justicia de la Nación planteó en su proyecto de reforma del Estado la conveniencia de conferir esta facultad a la Suprema Corte y a los poderes judiciales de las entidades federativas cuyas constituciones no lo contemplan. El documento preparado por la Corte contempla dos vías para el Poder Judicial Federal y para los poderes judiciales de las entidades federativas, una reforma amplia, o bien restringida a cuestiones exclusivamente judiciales. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, *Reforma del Estado, Reforma del Poder Judicial*, mayo 24 de 2007, p. 4.

En su contestación, el Poder Legislativo desestimó los conceptos esgrimidos por el Poder Judicial de la misma entidad federativa.

Uno de sus argumentos fue que el principio de división de poderes, consagrado por la Constitución, es la base del Estado de derecho; como lo afirma la doctrina, los órganos del poder público no tienen más facultades que las concedidas por las leyes y que éste es un principio fundamental en todo Estado de derecho.<sup>13</sup>

En cuanto a los argumentos esgrimidos por la actora, el Poder Legislativo demandado los desechó, negándolos. De esta manera consideró que corresponde al Supremo Tribunal de Justicia la emisión del dictamen y que el Acuerdo económico con el cual solicitó dicho dictamen es "una solicitud respetuosa que puede ser respondida por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco en el ámbito de sus atribuciones".

El Poder Legislativo de Jalisco, en su contestación de la demanda, hizo un interesante ejercicio de valoración respecto a la reforma del artículo 116 de la Constitución Federal de 17 de marzo de 1987.

Dicha reforma —señala—, tuvo como uno de sus propósitos que cada entidad federativa adoptara el esquema de estructura judicial más conveniente para su organización. Algunos de los principios que contiene el precepto

---

<sup>13</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, "Límites y perspectivas de la economía mixta", en *La Constitución Mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, p. 452.

constitucional, —sigue diciendo el Poder demandado—, consisten en:

- 1) La sujeción de la designación de los titulares de los órganos jurisdiccionales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombran, correspondiendo dicha designación a cada entidad federativa, a través de las Constituciones y las leyes locales;
- 2) La consagración de la carrera judicial;
- 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, a través de una remuneración adecuada, irrenunciable y que no podrá ser disminuida durante su encargo, y finalmente,
- 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, al señalarse que los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, las cuales, junto con las leyes aplicables de la entidad, también dispondrán su posible reelección y permanencia.

El Poder Judicial refiere los puntos, a su entender sobresalientes, de la reforma judicial de carácter estatal contenida en el Decreto 16,541 que reformó la Constitución Política del Estado de Jalisco. Dicha reforma redujo el término del cargo de Magistrado del Supremo Tribunal de catorce a diez años contabilizando en los casos motivo de la controversia un total de diecisiete años.

Según la demandada, la reforma no contraviene el principio de inamovilidad judicial, pues respeta diecisiete años en el ejercicio, tomando en cuenta que los cargos de Magistrados no son vitalicios. Es importante señalar lo que argumenta el Poder Legislativo al afirmar que esta reforma deviene de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que también se redujo el número de Ministros que integraban la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y donde estableció el término de quince años para ocupar el cargo de Ministro, periodo en el que éstos son inamovibles.

La solución adoptada en el Estado de Jalisco difiere de la establecida por la reforma constitucional de 1994. El artículo transitorio lo determinó de esta forma:

Tercero. En cuanto quede debidamente conformado e instalado el Consejo General del Poder Judicial, en ejercicio de sus facultades, deberá abocarse de inmediato a elaborar la integración de listas de candidatos para la elección de Magistrados y determinar la designación de los Jueces de primera instancia, menores y de paz. Una vez que se encuentre elaborada la lista de Magistrados a elegirse, deberá de presentarla al Congreso del Estado, para que éste lleve a cabo la elección en los términos de este decreto.

Antes de que el Consejo General se aboque a lo señalado en el primer párrafo en este artículo, los Magistrados y Jueces podrán solicitar su retiro voluntario de la función jurisdiccional y, a quienes opten por este procedimiento, la Secretaría de Finanzas del Estado deberá de entregarles de inmediato los haberes de retiro correspondientes en efectivo. Asimismo, quienes tengan derecho conforme a la ley para efectuar su jubilación podrán ejercerlo.

Los Magistrados que a la fecha de aprobación del presente decreto gocen de inamovilidad conforme a los artículos de la Constitución que este decreto reforma y que no opten por el procedimiento de retiro voluntario de la función jurisdiccional en los términos del párrafo segundo de este artículo, se entenderán nombrados para un término de siete años al fin del cual podrán ser o no ratificados.

Aquellos Magistrados que conforme al texto constitucional que se reforma, no gocen de inamovilidad, al término del periodo por el cual fueron nombrados, podrán ser ratificados para el primer periodo de siete años, conforme a lo previsto en este decreto.

Los servidores públicos del Poder Judicial que opten por la jubilación o por el procedimiento previsto en el párrafo anterior, como consecuencia de la aplicación del presente artículo, seguirán conservando en forma vitalicia los servicios médicos que regularmente proporciona el Tribunal a Magistrados y Jueces, pero estos no podrán ingresar nuevamente al servicio judicial, con excepción de los puestos eminentemente administrativos o docentes dentro de la institución.<sup>14</sup>

El Poder Legislativo expresó en su contestación a la demanda que los Magistrados que se apegaron al artículo transitorio antes citado y optaron por continuar en su cargo, no sólo consintieron el nombramiento, sino que se apegaron al nuevo marco constitucional local para su posible ratificación al final del periodo de siete años que les confirió el

---

<sup>14</sup> Artículo tercero transitorio del Decreto 16,451 de 28 de abril de 1997.

Constituyente mediante el Decreto 16,541. En consecuencia —señala—, desde que entró en vigor el citado decreto fue que se modificó su estatus jurídico.

Por otra parte, el Poder Legislativo no cuestionó la inamovilidad de los Magistrados sino que estimó, como lo ha afirmado la Suprema Corte de Justicia en diversas tesis jurisprudenciales, que se trata no sólo de un derecho de seguridad o estabilidad de los Magistrados, sino que también constituye una garantía de la sociedad. Cita a este respecto la tesis de jurisprudencia número P./J. 106/2000, cuyo rubro establece: "INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS".

Para el Poder Legislativo la inamovilidad judicial es un derecho de los Magistrados que la adquieren, pero no debe considerarse un derecho vitalicio, sino que su temporalidad obedece al tiempo de duración de sus funciones determinadas en las Constituciones y leyes orgánicas, y solamente puede alterarse por causas de responsabilidad en el ejercicio de su encargo.

Asimismo, la solicitud de informes sobre la actividad de los Magistrados no es un acto discrecional de este Poder, sino del cumplimiento a lo establecido en la Constitución y en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismos que refrendan la atribución exclusiva de este Poder, referentes a la evaluación de los Magis-

trados. Cita como apoyo la tesis de jurisprudencia número P./J. 103/2000, cuyo rubro es: "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. BASES A LAS QUE SE ENCUENTRA SUJETO EL PRINCIPIO DE RATIFICACIÓN DE AQUÉLLOS CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

Uno de los puntos cruciales argumentado, al momento de contestar la demanda, es que para el Poder Legislativo de Jalisco la inamovilidad judicial está reñida con la perpetuidad en el cargo. Esta idea la sostiene con fundamento en la iniciativa del Decreto 16,541, que señala textualmente: "Dicho elemento fundamental encuentra su motivación en la iniciativa del Decreto 16,541 que al respecto señala: [se pretende] evitar al mismo tiempo la hipertrofia del Supremo Tribunal de Justicia, terrible problema que sufre cualquier organismo que permanece indeterminadamente integrado por los mismos miembros sin renovarse periódicamente".

Menciona, asimismo, que el artículo 116 constitucional lo faculta para establecer el tiempo en el que los Magistrados de los tribunales locales ejercerán su función y los procedimientos, requisitos y condiciones para su ratificación en el cargo. La norma impugnada —considera el Poder demandado—, no es sino el acto mediante el cual el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, refirió tales disposiciones de la Constitución Federal en la propia del Estado, motivo por el cual no puede declararse inconstitucional.

En suma, el Legislativo estatal considera que el Decreto 16,541 impugnado, no contraviene las garantías de esta-

bilidad y autonomía del Poder Judicial, que establece el término por el cual se podrán desempeñar los Magistrados del Poder Judicial, sin que puedan ser removidos, salvo que sea por causa de responsabilidad de los servidores públicos.

## **7. OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Desde el punto de vista formal, el procurador general de la República manifestó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la controversia planteada por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, el cual tiene legitimación para interponerla, y que por lo que hace a los actos impugnados: a) Oficio sin número de fecha 7 de enero de 2004; b) Acuerdo Económico Número 1266/04, de 16 de enero del mismo año, y c) Oficio DDC-2371-LVI de 20 de enero, también de 2004, la demanda fue interpuesta oportunamente.

El procurador general expresó que el Supremo Tribunal del Estado impugna los Decretos 16,541, 16,594, 19,674 y 19,960, con motivo de un supuesto primer acto de aplicación, consistente en el oficio de 7 de enero de 2004, mediante el cual la Comisión de Justicia del Congreso local, solicitó al presidente del Supremo Tribunal de Justicia la elaboración del dictamen técnico relativo a la evaluación y calificación del desempeño de los Magistrados integrantes del Poder Judicial local. El procurador consideró que dicho acto de aplicación, efectivamente es el primero, pero sólo en relación con el artículo 61 contenido en el Decreto 19,674, por lo que únicamente respecto de este precepto es oportuna la interposición de la demanda.

En cuanto al artículo tercero transitorio del Decreto 16,541, antes citado, su impugnación es extemporánea pues

su naturaleza es autoaplicativa, ya que los Magistrados que tenían el carácter de inamovibles, debieron impugnar dicho precepto dentro de los treinta días siguientes a su publicación. En consecuencia, es evidente que transcurrió el plazo para su impugnación.

Los demás preceptos contenidos en los Decretos 19,674, 16,541, 16,594 y 19,960 y el supuesto oficio que el actor considera como el primer acto de aplicación, realmente no lo es, ya que este acto únicamente aplicó para el artículo 61 de la Constitución local y no así para los demás preceptos contenidos en los aludidos decretos; por tanto, la impugnación es notoriamente extemporánea.

En atención a lo anterior, solicita se decrete el sobreseimiento del presente juicio respecto de las normas impugnadas extemporáneamente.

Ahora bien, el procurador general de la República consideró parcialmente fundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, respecto de la impugnación de los Decretos 16,541, 16,594, 19,674 y 19,960.

Para dicho funcionario público resulta infundado que el Congreso local violó el principio de división de poderes consagrado en el precepto 116 de la Constitución Federal, como lo imputa el Poder Judicial del Estado de Jalisco, por solicitar al presidente del Supremo Tribunal el dictamen a que se refiere el artículo 61 de la Constitución del Estado.

Este artículo establece como facultad exclusiva del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia elaborar un dictamen técnico

en el cual analice y emita opinión sobre la actuación y desempeño de los Magistrados que lo integran; esto es, no se viola el principio de división de poderes por solicitar la elaboración del dictamen.

Asimismo, el procurador general consideró que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció, en el artículo 116, fracción III, la libertad para que los Congresos locales determinen, de forma autónoma, en sus respectivas Constituciones, las condiciones de permanencia de los servidores de los Poderes Judiciales de los Estados, por lo que resulta infundado lo argumentado por dicho Tribunal, de que el artículo tercero transitorio del Decreto 16,541 y la reforma constitucional local violentan el principio de inamovilidad judicial.

Esto es, para el procurador general la inamovilidad judicial tiene como objeto inhibir los nombramientos o remociones caprichosas de los funcionarios judiciales, y no mantenerlos en forma vitalicia en el supuesto de que no tengan plenas facultades para el desarrollo de sus encargos.

Basa su argumento en dos criterios sustentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo los rubros: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", e "INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES

QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS".

En esta tesitura, para el procurador general de la República la aplicación de las normas impugnadas no afectan la configuración del Poder Judicial de Jalisco, pues únicamente modifican la situación de permanencia de los Magistrados, los cuales pueden impugnar dicha modificación por otras vías, haciendo una clara referencia al juicio de amparo.<sup>15</sup>

El procurador consideró, igualmente, que no se vulneró el principio de irretroactividad de las normas jurídicas en virtud de que se pretende incoar un procedimiento de ratificación a Magistrados integrantes del Poder Judicial, quienes ya adquirieron inamovilidad en el puesto antes de la expedición de tales decretos.

Sostuvo también que cuando las reformas constitucionales establecen una nueva situación jurídica, aun cuando afecten situaciones o derechos creados al amparo de una ley anterior, no son violatorias de garantías individuales, ya que éstas no tienen otra vida jurídica que la que les da la propia Constitución, pues están sujetas a las restricciones que determine la propia Carta Magna. El criterio jurisprudencial sobre el cual sustenta su afirmación señala: "RETROACTIVIDAD DE LOS PRECEPTOS QUE FIGURAN EN LA CONSTITUCIÓN".

---

<sup>15</sup> Hipótesis que ocurrió en la práctica con el juicio de amparo intentado por los catorce Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, que consideraron violados sus derechos constitucionales, ante el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Estado de Jalisco. Juicio 79/2004.

## **8. ARGUMENTACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación celebró la audiencia prevista en la ley, en donde hizo relación de los autos; se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas; por presentados los alegatos y agotado el trámite respectivo, y se puso el expediente en estado de resolución.

El asunto fue discutido por primera ocasión el jueves 24 de noviembre de 2005. El Ministro ponente José Ramón Cossío, solicitó autorización al Pleno para retirar el proyecto que presentó a fin de reestructurarlo, autorización que fue concedida. El asunto volvió a discutirse los días jueves 24, lunes 25 y martes 29 de agosto de 2006.

En esta nueva ocasión, por mayoría de seis votos de los Ministros: Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Azuela Güitrón, se resolvió en contra de la ponencia que la controversia constitucional era procedente por cuanto hace a las normas generales impugnadas; que además, era necesario precisar con toda claridad los actos impugnados y, finalmente, que debía tenerse como acto reclamado la omisión de no contestar el oficio de fecha 12 de enero de 2004, suscrito por Manuel Higinio Ramiro Ramos, presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, pero sobreseer en el juicio respecto de la misma, en virtud de que durante la tramitación del juicio dicha petición ya había sido contestada por el Congreso de la entidad.

El Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, manifestó que formularía voto particular por lo que hace a la proce-

dencia del citado asunto respecto del artículo tercero transitorio, tercer párrafo, del Decreto Legislativo 16,541, publicado el 28 de abril de 1997.

En virtud de que el proyecto presentado por el Ministro Cossío se desechó, y toda vez que el Ministro ponente solicitó que algún miembro de la mayoría se hiciera cargo del asunto, a propuesta del presidente, Ministro Azuela Güitrón, el Tribunal en Pleno acordó encargarle la redacción del engrose de lo resuelto al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y al mismo tiempo lo designó instructor y ponente respecto del fondo de la citada controversia.

La Suprema Corte consideró, de igual forma, que tenía competencia para resolver la controversia constitucional planteada por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo Estado, y para ello precisó los actos impugnados por la parte actora:

Se trata de cuatro decretos legislativos y de tres actos concretos que podrían resultar actos de aplicación de las normas generales reclamadas. El contenido de estos oficios se incluyó en el resultando correspondiente, a fin de que este Alto Tribunal estuviera en posibilidad de determinar las normas concretas que se aplicaron a través de tales contenidos, y consecuentemente las disposiciones constitucionales y legales impugnadas.

Los conceptos de invalidez planteados no impugnaron disposición alguna de la Ley Orgánica del Supremo Tribunal estatal, por lo que el Alto Tribunal procedió a descartarla.

En cuanto a las normas de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el Máximo Tribunal determinó tener como impugnado el artículo tercero transitorio, tercer párrafo del Decreto Legislativo 16,541, publicado el 28 de abril de 1997, toda vez que los conceptos de invalidez están directamente encaminados a combatirlo.

Se consideró asimismo, tener por impugnado el artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Jalisco en su integridad. Por otra parte, el análisis de las disposiciones impugnadas que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia a que se refiere esta opinión, no incluye la facultad del Congreso de designar a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal Electoral o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sino a la reforma al artículo 61 de la propia Constitución, la cual modificó la inamovilidad de dichos Magistrados antes de 1997, así como de la circunstancia de que el Congreso del Estado haya solicitado, al Poder Judicial estatal, un dictamen sobre el desempeño de catorce de ellos, a efecto de estar en posibilidad de ratificarlos o no en su cargo.

En el mismo sentido, la Corte consideró que tampoco procedía tener por impugnado, en este juicio, el artículo 35, fracción IX de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

En cuanto a la impugnación de las disposiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, la Suprema Corte de Justicia, en suplencia de la queja, determinó que aun cuando tres disposiciones de la aludida ley no fueron citadas expresamente, peor, fueron aplicadas y se les debe tener por impugnadas. Estas disposiciones son las siguientes:

Artículo 23. Son facultades del Pleno:

...

XXVI. Elaborar el dictamen técnico en el que se analice y emita opinión sobre la actuación y el desempeño de los Magistrados, de conformidad con el artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Jalisco;

Para estos efectos, el dictamen deberá contener todos los datos, elementos y opiniones que permitan al Congreso ilustrar su decisión, señalando por lo menos:

- a) El total de asuntos turnados al Magistrado;
- b) El total de asuntos resueltos por el Magistrado;
- c) El total de asuntos turnados a la Sala a la que pertenece el Magistrado;
- d) El total de asuntos resueltos por la Sala a la que pertenece el Magistrado;
- e) El número de resoluciones resueltas en los términos que establecen las leyes;
- f) El número de resoluciones confirmadas o modificadas a través del juicio de amparo;
- g) Los servidores públicos que auxilian al Magistrado; y
- h) Las quejas presentadas en contra del Magistrado y el sentido de su resolución.

El dictamen técnico, así como los demás datos, informaciones y opiniones que se hagan llegar al Congreso del Estado, tanto del Supremo Tribunal de Justicia, como de particulares, servirán para el proceso de ratificación de los Magistrados. Estos elementos no limitan la facultad soberana del Congreso del Estado, de ratificar o no ratificar a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Artículo 34. Son facultades del presidente del Supremo Tribunal de Justicia:

...

XIX. Remitir al Congreso del Estado el dictamen técnico a que se refiere la fracción XXVI, del artículo 23 de la presente ley. ...

Como quedó mencionado en la demanda del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en el quinto concepto de invalidez se adujo que una vez que recibió el oficio sin número del 7 de enero de 2004, solicitó a la Comisión de Justicia del Congreso las siguientes constancias: 1) Copia certificada del acta de la sesión de la LVI Legislatura del Congreso de Jalisco en la que se ordenó a la Comisión de Justicia que requiriera al Poder actor el dictamen técnico sobre la actuación y desempeño de los catorce Magistrados referidos en la solicitud; 2) Copia certificada del acta de la sesión de la Comisión de Justicia de la LVI Legislatura del Congreso de Jalisco, en la que se hubiere determinado requerir el referido dictamen, y 3) Copia certificada de todos y cada uno de los expedientes de los catorce Magistrados referidos en la solicitud. A la fecha de la presentación de la demanda, la Comisión de Justicia no dio respuesta a la petición del Supremo Tribunal.

Es particularmente importante el criterio que siguió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a este punto en particular, pues si bien frente a la magnitud del planteamiento central de la controversia constitucional, el hecho de no atender una petición podría parecer de menor relevancia, la Corte ha fijado como criterio que si del análisis integral del escrito de demanda se llega al conocimiento de que, aunque no de manera formal, se señala algún acto como lesivo de alguna disposición constitucional dentro de los conceptos de invalidez o en cualquier otra parte de la demanda, debe tenérsele como acto impugnado y estudiarse su constitucionalidad en la sentencia, toda vez que la demanda debe considerarse como un todo,<sup>16</sup> y para ilustrar lo anterior cita la siguiente tesis:

"ACTOS RECLAMADOS. DEBE ESTUDIARSE ÍNTEGRAMENTE LA DEMANDA DE AMPARO PARA DETERMINARLOS. Si del análisis integral del escrito de demanda se llega al conocimiento de que, aunque no de manera formal, se señala algún acto como lesivo de garantías dentro de los conceptos de violación o en cualquier otra parte de la demanda de amparo, debe tenérsele como acto reclamado y estudiarse su constitucionalidad en la sentencia, pues ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia, considerar la demanda como un todo".<sup>17</sup>

Por lo anterior se consideró como acto impugnado la omisión en que incurrió el Poder Legislativo del Estado, por conducto de la Comisión de Justicia, al no contestar el oficio 01-22/2004 del Poder Judicial estatal.

<sup>16</sup> Vid. Infla, XI, Conclusiones. Derecho de petición en la controversia.

<sup>17</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 55/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, p. 227.

Después del análisis de la documentación la Suprema Corte estableció como actos impugnados los siguientes:

1. El artículo tercero transitorio, tercer párrafo, del Decreto Legislativo 16,541, publicado el 28 de abril de 1997.
2. El texto íntegro del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, derivado de la reforma constitucional llevada a cabo mediante el Decreto Legislativo 19,674, publicado el 13 de marzo de 2003, actualmente en vigor.
3. El artículo 23, fracción XXVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en su texto derivado del Decreto Legislativo 19,960, publicado el 1o. de mayo de 2003, actualmente en vigor.
4. El artículo 34, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en su texto derivado del Decreto Legislativo 19,960, publicado el 1o. de mayo de 2003, actualmente en vigor.
5. El oficio sin número, de fecha 7 de enero de 2004, emitido por el Congreso del Estado de Jalisco.
6. El oficio DDC-2371-LVI, de fecha 20 de enero de 2004, expedido por el oficial mayor del Congreso del Estado de Jalisco.
7. El Acuerdo Económico 1266/04, de fecha 16 de enero de 2004, expedido por el Congreso del Estado de Jalisco.

8. La omisión en que incurrió el Congreso del Estado de Jalisco, a través de la Comisión de Justicia, al no contestar el oficio 01-22/2004 del 12 de enero de 2004, suscrito por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del mismo Estado.

En cuanto a la oportunidad de la presentación de la demanda de controversia constitucional, el análisis realizado por el Máximo Tribunal del país comprende los oficios y actos impugnados. En términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional el plazo para la presentación de la demanda está sujeto a las siguientes reglas:

Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Las modalidades para contar el plazo son de tres momentos: a) a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) al día en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; c) o día en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

La Ley Reglamentaria consigna dos momentos para impugnar las normas generales: a) a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o b) a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

A este respecto, sobresale la determinación de la Suprema Corte de desestimar las manifestaciones del Congreso del Estado de Jalisco y del procurador general de la República en el sentido de que respecto de la impugnación de normas generales se actualiza la causa de improcedencia a que alude la Ley Reglamentaria de la materia, al haberse interpuesto la controversia de manera extemporánea.<sup>18</sup>

Por otra parte, la Corte consideró que el hecho de que la iniciativa de reformas, que se traduciría en las reformas constitucionales impugnadas, hubiera sido preparada por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, no es motivo que la haga improcedente, como pretendía el Poder Legislativo demandado;

La Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo el análisis de la legitimación activa del Poder Judicial del Estado de Jalisco<sup>19</sup> y la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado y del Poder Ejecutivo del mismo Estado.

En cuanto a las causas de improcedencia, el Alto Tribunal analizó las que alegaron las partes y las que consideró —a su juicio— deberían revisarse de oficio.

---

<sup>18</sup> Artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional.

<sup>19</sup> Conforme al artículo 105 constitucional, fracción I, inciso h).

Esto es, respecto a la omisión del Poder Legislativo estatal de contestar el oficio que le fue remitido por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, la Suprema Corte determinó que resultó improcedente en términos legales.<sup>20</sup>

En efecto, si bien el Congreso del Estado había omitido dar contestación a la solicitud formulada por el Supremo Tribunal, hasta el momento en que se presentó la demanda de controversia constitucional, esta violación al derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional, quedó subsanada toda vez que con posterioridad el Congreso dio respuesta al Supremo Tribunal de Jalisco.

En cuanto a los actos consistentes en un oficio dirigido por el Congreso del Estado al Supremo Tribunal, y un acuerdo económico expedido también por el Congreso respecto, ambos, de todos los actos de aplicación impugnados en la controversia, la Suprema Corte estimó que operó la causa de improcedencia que prevé la ley de la materia, en virtud de que cesaron los efectos del acto materia de la controversia.<sup>21</sup>

En efecto, el Alto Tribunal tuvo conocimiento de un juicio de amparo promovido por catorce Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, en el que se impugnaron los mismos decretos legislativos.<sup>22</sup> En ese momento, y conforme a la sentencia que se dictó en ese juicio, la Justicia Federal amparó y protegió a los Magistrados quejosos para el efecto de que no se les aplicara, ni en el presente, ni en el

<sup>20</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 19 fracción V.

<sup>21</sup> *Ibid.* artículo 19, fracción V.

<sup>22</sup> Juicio de amparo No. 79/2004 interpuesto ante el Juzgado Cuarto de Distrito "A" en Materia Administrativa del Estado de Jalisco.

futuro, los artículos 61 y tercero transitorio de la Constitución del Estado de Jalisco. Con dicha resolución se les respetó la calidad de funcionarios judiciales inamovibles. El recurso de revisión interpuesto por el Congreso del Estado de Jalisco, en contra de la resolución del Juez de Distrito, fue resuelto en forma definitiva a favor de los Magistrados que el Congreso pretendía someter nuevamente a procedimiento de ratificación. La sentencia causó estado como ejecutoria y tiene los efectos de cosa juzgada.

El Juez de Distrito, basado en las teorías de la irretroactividad de la ley y en la situación de los Magistrados quejosos, llegó a la conclusión de que los catorce Magistrados habían adquirido la inamovilidad en sus cargos, en tanto se les había nombrado por un periodo de cuatro años al término de los cuáles fueron ratificados. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, con estos elementos y basada en la ley de la materia, decretó el sobreseimiento de los actos jurídicos individualizados, en virtud de que cesaron los efectos como lo previene la ley.<sup>23</sup> De igual manera, el artículo tercero transitorio, tercer párrafo, del Decreto Legislativo 16,541, que se refería al régimen al que quedarían sujetos los Magistrados que gozaran de inamovilidad conforme a la Constitución que el Decreto antes aludido reformó, y que no optarán por el retiro voluntario, se entenderían nombrados por un periodo más de siete años, a fin de que al término de éste pudieran ser o no ratificados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó sobreseer el juicio en cuanto a la disposición transitoria antes

---

<sup>23</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 19 fracción V y artículo 20, fracción II.

aludida, basada también en el siguiente criterio jurisprudencial aplicado por analogía.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE INTERPONE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE EN ELLA AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La finalidad de las normas transitorias consiste en establecer los lineamientos provisionales o "de tránsito" que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley citada.

Si bien es cierto que la Corte desestimó algunos de los actos y la norma transitoria antes mencionada, y declaró el sobreseimiento, no ocurrió lo mismo respecto del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto Legislativo 16,541, publicado el 28 de abril de 1997. El hecho de que el Juez de Distrito haya concedido el amparo de la Justicia Federal a los catorce Magis-

trados quejosos no significa que las normas generales hayan sido extirpadas del orden jurídico nacional, sino únicamente dejaron de aplicarse para el caso de los Magistrados, pero podrían volverse a aplicar en otros supuestos.

Efectivamente, las sentencias derivadas de los juicios de amparo sólo se ocuparán de individuos particulares que los hayan promovido, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que lo motivare.<sup>24</sup>

En tanto el Congreso del Estado consideró, en su contestación a la demanda, que la controversia planteada resultaba improcedente, por impugnar un acto que no afecta las atribuciones del Supremo Tribunal de Justicia estatal, sino en todo caso, a los Magistrados que se encontraban en el supuesto previsto por la reforma, cuyo medio de impugnación sería el juicio de amparo y no la controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia consideró necesario entrar al fondo del asunto. Lo anterior con apoyo en la tesis de jurisprudencia número P./J. 92/99 (22):

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en

---

<sup>24</sup> Ley de Amparo, artículo 76.

íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

Asimismo, la Corte estimó que si bien habían cesado los efectos de la aplicación, en virtud de la conclusión del juicio de amparo antes mencionado, no debería sobreseerse respecto del artículo 61 de la Constitución estatal, derivado de la reforma constitucional llevada a cabo mediante el Decreto Legislativo 19,674, así como de los artículos 23, fracción XXVI y 34, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en su texto derivado de Decreto Legislativo 19,960 publicado el 1.º de mayo de 2003.

Ahora bien, en los juicios de amparo, cuando se impugna una norma general con motivo de su primer acto de aplicación, si se sobresee en el juicio por lo que hace al acto de aplicación, de igual manera debe sobreseerse en el juicio respecto de la norma general impugnada, pues ésta ya no le genera afectación alguna al quejoso. No obstante, en las controversias constitucionales este no es el criterio a aplicarse, puesto que la naturaleza jurídica de la controversia es distinta.

Es de explorado derecho que los juicios de amparo son un medio de defensa constitucional que tutela las garantías consagradas en la Constitución Política de personas físicas o morales y ocasionalmente de personas públicas cuando actúan como entes privados.

Las controversias constitucionales, por el contrario, atienden a dos principios centrales del orden jurídico y político

mexicano: la división de poderes y la estructura federal del Estado mexicano.<sup>25</sup>

Así, son evidentes las diferencias entre ambos medios de protección constitucional, tal y como lo menciona la Suprema Corte en los considerandos de su resolución.

En otro orden de ideas, el Máximo Tribunal del país entró al fondo del asunto y determinó analizar el artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Para este órgano jurisdiccional, el nuevo periodo de siete años de duración y la eventual ratificación por diez años más de los Magistrados en su cargo, en lugar de los cuatro años fijados anteriormente, no afecta la estructura y funcionamiento del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco. Esto es, la Corte estimó que para determinar lo anterior resulta conveniente fijar plazos para la duración del encargo de los funcionarios judiciales, pues no hacerlo podría contravenir el contenido del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que esta disposición señala que las Constituciones locales deberán fijar el tiempo que los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo.

Ahora bien, en cuanto a las nuevas reglas de ratificación para los Magistrados, el Alto Tribunal tampoco encontró que las mismas vulneren el funcionamiento o la estructura del Poder Judicial del Estado.

---

<sup>25</sup> Una descripción abreviada pero completa de las controversias constitucionales se puede consultar en: "Controversias Constitucionales", FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Ed. Porrúa, IJ-UNAM, México, 2002, pp. 620-624.

Los razonamientos para sustentar lo anterior se basan en que la fracción III del artículo 116 constitucional aludido, establece la posibilidad de reelección o ratificación de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, como un principio imperativo que deberá estar garantizado tanto en las Constituciones locales, como en las leyes secundarias estatales. El rubro de la tesis sobre el particular es elocuente: "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ALCANCE DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RATIFICACIÓN O REELECCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".<sup>26</sup>

Otra tesis relevante a citar, por los criterios que contiene sobre el acto de ratificación de los funcionarios judiciales es la de rubro: "RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES (MAGISTRADOS DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES, ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). CARACTERÍSTICAS Y NOTAS BÁSICAS".<sup>27</sup> Los criterios contenidos en esta tesis son la pauta que deben seguir las normas que regulan los procedimientos de ratificación de los Magistrados de los tribunales de justicia de las entidades federativas de la República.

Con los anteriores elementos, la Suprema Corte analizó si los cambios legislativos derivados de las reformas que impugnó el Poder Judicial del Estado vulneraron la inde-

<sup>26</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 21/2006 p. 1447, Tomo XXIII, febrero de 2006, Novena Época del *Semanario...*, op. cit.

<sup>27</sup> *Ibid.*, tesis de jurisprudencia P./J. 22/2006.

pendencia y autonomía del Supremo Tribunal de Justicia. Asimismo, arribó a la conclusión de que las reformas impugnadas cumplen con las normas fundamentales y no trastocaron la independencia ni la autonomía del Poder Judicial estatal. La parte central de su determinación fue el hecho de que la fijación de diez años, como periodo de inamovilidad de los Magistrados no afecta al Poder Judicial en tanto cada entidad federativa puede determinar el funcionamiento y organización de sus instituciones mientras no vulneren lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la Suprema Corte resolvió la posible disyuntiva entre la inamovilidad vitalicia y la que se encuentra sujeta a un plazo previamente fijado por las Constituciones locales, y llegó a la conclusión de que toda vez que, la Constitución no distingue entre ratificación por periodo determinado y ratificación vitalicia, la inamovilidad puede ocurrir en cualquiera de los dos supuestos; es decir, confirmó la independencia de que gozan los Estados para decidir sobre la integración del Poder Judicial.

En consecuencia, existe libertad de configuración de sus sistemas de nombramiento y ratificación, siempre y cuando éstos respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse en los parámetros siguientes:

- a) Que se establezca un periodo razonable, tomando en cuenta sólo un periodo de ejercicio o bien de primer nombramiento y ratificación que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado;

- b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, mismo que determinarán los Congresos estatales.
- c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial.
- d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa que lo justifique.

En otro orden de ideas y respecto al estudio de la constitucionalidad de los artículos 23, fracción XXVI y 34, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, la Suprema Corte de Justicia, después de un análisis exhaustivo y con fundamento en la jurisprudencia, llegó a la conclusión que las normas impugnadas no son una intromisión, ni generan dependencia o subordinación del Poder Judicial al Poder Legislativo ambos del Estado de Jalisco.

La jurisprudencia tomada en consideración por la Suprema Corte sobre este particular es la siguiente:

Jurisprudencias P./J. 81/2004 de la Novena Época, consultable en la página 1187 del Tomo XX, correspondiente a septiembre de 2004 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* y P./J. 80/2004, misma época, visible en la página 1122 del Tomo XX, correspondiente a septiembre de 2004 del citado *Semanario*, que textualmente dicen:

PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS. El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de

decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

Siguiendo con lo argumentado, en el último considerando de su resolución, el Alto Tribunal desestimó el planteamiento hecho por el Poder Judicial estatal de que diversas disposiciones de su Ley Orgánica eran violatorias de la garantía de irretroactividad de la ley consignada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, si bien el Poder Judicial del Estado atacó la constitucionalidad de los cuatro decretos legislativos en su capítulo de actos impugnados por motivos de retroactividad, el juicio de amparo resuelto en favor de los catorce Magistrados cuyas garantías se vieron violentadas, al momento de la resolución los restantes preceptos, no tienen que ver con la integración y funcionamiento del Poder Judicial local, por lo que la Suprema Corte determinó que no son aplicables a la especie.

## **9. RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

La transcripción de la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia 9/2004, es la siguiente:

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente e infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee por lo que hace al acto consistente en la omisión en que incurrió el Congreso del Estado de Jalisco, a través de la Comisión de Justicia, al no contestar el oficio 01-22/2004 del doce de enero de dos mil cuatro, suscrito por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco.

TERCERO. Se sobresee respecto del oficio sin número, de fecha siete de enero de dos mil cuatro, del oficio DDC-2371-LVI, de fecha veinte de enero de dos mil cuatro y del acuerdo económico 1266/04, de fecha dieciséis de enero de dos mil cuatro, todos ellos expedidos por el Congreso del Estado de Jalisco.

CUARTO. Se sobresee respecto del artículo tercero transitorio tercer párrafo del Decreto Legislativo 16,541, publicado el veintiocho de abril de mil novecientos noventa y siete.

QUINTO. Se reconoce la validez constitucional de los artículos 61, párrafos primero, última parte y sexto, de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 23, fracción

XXVI y 34, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en su texto derivado de los Decretos Legislativos Números 19,674 y 19,960, publicados, respectivamente, el trece de marzo de dos mil tres y el primero de mayo de dos mil tres en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así, lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto a votación el proyecto, en cuanto al fondo se resolvió, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga M. Sánchez Cordero de García Villegas y el señor presidente Mariano Azuela Güitrón, aprobar el resolutivo cuarto, relativo al sobreseimiento respecto del artículo tercero transitorio tercer párrafo del Decreto Legislativo 16,541, publicado el veintiocho de abril de mil novecientos noventa y siete, los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza votaron en contra.

Así, lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto a votación el proyecto, por mayoría de seis votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga M. Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza, declarar infundada la controversia y reconocer la validez constitucional del artículo 61, párrafos primero, última parte y sexto de la Constitución Política del Estado de

Jalisco, votaron en contra los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández y el señor presidente Mariano Azuela Güitrón y manifestaron que las consideraciones del proyecto constituirá su voto de minoría.

Así, lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto a votación el proyecto y por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga M. Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y el señor presidente Mariano Azuela Güitrón, reconocer la validez de los artículos 23, fracción XXVI y 34, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en su texto derivado del Decreto Legislativo Número 19,960 publicado el primero de mayo de dos mil tres en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Ausente el señor Ministro Juan Díaz Romero, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

Fue ponente el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Nota: La tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE INTERPONE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESERSE EN ELLA AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", citada en esta ejecutoria,

aparece publicada con el número 1a. LIX/2005 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 797.

## 10. VOTO MINORITARIO

Los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Sergio A. Valls Hernández, Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, este último Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al momento de la resolución de la controversia el Ministro ponente de la misma a que se refiere esta opinión, votaron en contra del proyecto.

Es importante destacar el papel que juegan los votos particulares de quienes disienten de la mayoría, y que tienen sustento precisamente en su propia independencia. La práctica en cuanto a la emisión de votos particulares no sólo es un medio para salvar la responsabilidad personal, sino también como una forma de dar a conocer la opinión disidente y de hacer valer, con ello, la autonomía del órgano colegiado. Los votos particulares o los votos de la minoría enriquecen las resoluciones y dan cuenta del fondo de los debates y de las diversas apreciaciones que sobre un mismo tema pueden tener distintas inteligencias.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995, consigna que si un Ministro disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva, siempre y cuando si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo. Por ello, el voto minoritario de los cuatro funcionarios judiciales es relevante, pues contiene una solución opuesta a la aceptada por la mayoría; si bien, debe considerarse que tal

decisión fue muy debatida, ya que la mayoría fue de seis votos, cuatro en contra, pues un Ministro estuvo ausente.<sup>28</sup>

En su resolución, la Suprema Corte reconoció la validez constitucional del artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en contra de lo expuesto por el Poder Judicial del mismo Estado en la controversia constitucional 9/2004. Además, estableció que el Congreso de Jalisco, como constituyente permanente, al delimitar en su iniciativa el periodo de inamovilidad de los Magistrados del Supremo Tribunal y otorgarles un haber por retiro al término de su gestión, no es incompatible con la función jurisdiccional ni atenta o contraviene la independencia del Poder Judicial.

Por el contrario, citó que la reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco estableció un periodo de siete años para la primera designación de los Magistrados, al que seguirá, en caso de ser ratificados, otro periodo de diez años. Todo ello —discurrió la Suprema Corte—, no vulnera la constitucionalidad del precepto impugnado. De hecho, mencionó en la resolución que el ejercicio al que quedan sujetos los Magistrados del Estado de Jalisco es bastante amplio si se compara con la duración de los Ministros de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es de quince años conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho de otro modo, estableció que la reforma hecha a la Constitución estatal respeta la regla contenida en el artículo 116, fracción III, párrafo quinto de la Constitución Política

<sup>28</sup> No. Registro: 20780. Novena Época, Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, julio de 2007, p. 1863.

de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, para el Alto Tribunal lo que el precepto constitucional federal protege es la estabilidad en el cargo de los Magistrados que adquieren la inamovilidad judicial y no su permanencia vitalicia.

El voto minoritario, por el contrario, contiene una posición diametralmente opuesta, pues estima que el artículo 61 de la Constitución local vulnera normas constitucionales, específicamente el artículo 116 antes mencionado. Para sus autores, la fracción III, párrafo quinto de este artículo contiene dos principios a los que deben sujetarse las entidades federativas, cosa que —dicen— no ocurrió con la reforma constitucional de Jalisco.

A este respecto señaló que estos criterios, que constituyen el marco que la Constitución Federal prevé para los Poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados miembros de la Federación, son los siguientes:

1o. La Constitución Federal establece un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los Congresos como los Ejecutivos de las entidades federativas, en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia o Tribunales Superiores de Justicia.

2o. Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados y, lógicamente, de los Magistrados de esos tribunales.

3o. Que una de las características que se debe observar para lograr esa independencia es la inamovilidad de los Magistrados.

4o. Que la regla específica sobre esa inamovilidad, supone el cumplimiento de dos requisitos establecidos directamente por la Constitución Federal y uno que debe precisarse en las Constituciones locales, a saber:

El primero, conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, consiste en que los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, como expresamente lo establece la Constitución Federal.

El segundo, consistente en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados, según también lo establece el texto constitucional, podrán ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

5o. Que la seguridad en el cargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en el que un Magistrado inicia el ejercicio de su encargo.

Esta conclusión la ha derivado la Corte del segundo y cuarto párrafos de la propia fracción III del artículo 116 y de la exposición de motivos correspondiente, que se refieren a la honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados como Magistrados; así como a la carrera judicial, relativa al ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales locales.

Dicho de otro modo, si se aceptara el criterio de que esa seguridad sólo la obtiene el Magistrado cuando adquiere la

inamovilidad, se propiciaría el fenómeno contrario que vulneraría el texto constitucional, esto es, que nunca se reeligiera a persona alguna, con lo que ninguno sería inamovible, pudiéndose dar lugar exactamente a lo contrario de lo que se pretende pues sería imposible alcanzar esa seguridad, poniéndose en peligro la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados de la República.

Esto es, el principio de supremacía constitucional exige rechazar, categóricamente, interpretaciones opuestas al texto y al claro sentido de la Carta Fundamental.

Ahora bien, este principio de seguridad en el cargo no tiene como objetivo fundamental la protección del funcionario judicial, sino salvaguardar la garantía social de que se cuente con un cuerpo de Magistrados y Jueces que, por reunir con excelencia los atributos que la Constitución exige, hagan efectiva, cotidianamente, la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal.

No pasa inadvertido para la Suprema Corte, que este criterio podría propiciar, en principio, que funcionarios sin la excelencia y sin la diligencia necesarias pudieran ser beneficiados con su aplicación, pero ello no sería consecuencia del criterio, sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño.

En efecto, es lógico que la consecuencia del criterio que se sustenta en la Constitución, interpretado por el Alto Tribunal, exige un seguimiento constante de los funcionarios judiciales, a fin de que cuando cumplan el término para el cual

fueron designados, por primera vez, se pueda dictaminar de manera fundada y motivada si debe ratificárseles, de modo tal que si se tiene ese cuidado no se llegará a producir la ratificación de una persona que no la merezca y ello se podrá fundar y motivar suficientemente.

6o. Del criterio anterior se sigue que cuando un Magistrado esté por concluir su cargo, debe evaluarse su desempeño para determinar si acreditó, en su función, cumplir adecuadamente con las obligaciones que la Constitución le exige, lo que conlleva que si se considera que no debe ser reelecto, por no haber satisfecho esos requisitos, como cuando se estime que sí se reunieron y que debe ser ratificado; esto es, que pueda emitirse una resolución fundada y motivada, por la autoridad facultada para hacer el nombramiento, en que lo justifique, ya que esto constituye no sólo un derecho del Magistrado, sino principalmente, una garantía para la sociedad.

Estos seis criterios se encuentran contenidos en la jurisprudencia P./J. 107/2000, consultable en la página 30 del Tomo XII, octubre de 2000, Novena Época, Pleno, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

El voto minoritario alude, asimismo, a otros criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el señalado en la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal del año de 1987; la finalidad de esta

reforma fue precisamente el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales.

A este respecto señala textual el voto:

Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversos principios a favor de los Poderes Judiciales Locales; a saber:

a) El establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales;

b) La previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad;

c) El derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y

d) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad.

Estos principios [ha dicho la Corte], deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales.

En lo relativo a la estabilidad de los Magistrados locales, la Corte ha determinado que está contemplada, precisamente,

en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución General de la República.

Asimismo, ha señalado que este principio abarca dos aspectos a los que deben sujetarse las entidades federativas:

1. La determinación en las Constituciones Locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente, sino sólo cuando incurra en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial, y

2. La posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución Local, siempre y cuando demuestre poseer los atributos que se le reconocieron al habersele designado y que su trabajo cotidiano lo haya desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, lo que significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el término que el Constituyente local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar su actuación.

Estos criterios se encuentran contenidos en la jurisprudencia de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Jurisprudencia P./J. 101/2000, p. 32, Tomo XII, octubre de 2000, Novena Época, Pleno, *Semanario...*, *op. cit.*, y las jurisprudencias P./J. 15/2006 y P./J. 19/2006, consultables, respectivamente, en las pp. 1530 y 1447, del Tomo XXIII, febrero de 2006, Novena Época, Pleno, también del *Semanario...*, *op. cit.*

Otra de la jurisprudencia invocada en el voto minoritario es la siguiente:

PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA. La finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que éstas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias. Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversos principios a favor de los Poderes Judiciales Locales, consistentes en: a) el establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad. Estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contemplados, ello no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de principios a su favor,

toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria.

En cuanto a la estabilidad de los Magistrados se incluyó, al mismo tiempo, la siguiente tesis:

MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, como principio que salvaguarda la independencia judicial, está consignada en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé: 'Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados'. Este principio abarca dos aspectos a los que deben sujetarse las entidades federativas: 1. La determinación en las Constituciones Locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente, sino sólo cuando incurra en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial, y 2. La posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución Local, siempre y cuando demuestre poseer los atributos que se le reconocieron al habersele designado, y que su trabajo cotidiano lo haya desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, lo que significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el

término que el Constituyente local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar su actuación.

El sentido del voto minoritario se apartó del criterio expresado por la mayoría pues consideró que la interpretación correcta del artículo 116 constitucional, en cuanto a estabilidad en el cargo y sistema de nombramientos y ratificación de funcionarios judiciales es que los Magistrados, tras haber sido ratificados, sólo podrán ser separados de su cargo por causa justificada establecida en la Constitución local y en la Ley de Responsabilidades correspondiente, y a través de los procedimientos que estos mismos ordenamientos, de manera conjunta, establezcan.

Es muy importante hacer notar que la conclusión a la que arribaron los autores del voto minoritario es que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Magistrados, una vez ratificados, no permanecerán en sus cargos el periodo que digan las Constituciones locales sino que, una vez ratificados, sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que determinen la Constitución del Estado y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Alrededor de esta idea y a través de los métodos de interpretación gramatical, histórico teleológico y teleológico funcional, el voto particular trató de desentrañar el sentido de la norma y arribó a una conclusión que difiere de la opinión mayoritaria.

En el mismo sentido, para los autores del voto minoritario es indispensable que la interpretación de la Constitución se haga de acuerdo con la finalidad que persiguió la reforma constitucional de 1987, a efecto de que los Magistrados, tras

haber sido ratificados, solo podrán ser privados de su cargo por causa justificada plenamente establecida en las Constituciones locales y en las Leyes de Responsabilidades correspondientes. Fundamentan también su planteamiento en un argumento numérico: que catorce entidades federativas, de treinta y dos que conforman el país, prevén en sus textos que los Magistrados, una vez ratificados adquirirán derecho a la permanencia en el puesto y sólo podrán ser privados de su cargo por causa justificada. Esta interpretación evidentemente vulnera la facultad soberana de las entidades federativas de fijar un plazo de gestión a los Magistrados, como lo hizo la Constitución Federal, reformada en 1994, para el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Llama la atención que esta norma federal no haya sido tomada en consideración por los autores del voto minoritario. De manera extremadamente conservadora no solamente hicieron a un lado la reforma que los llevó a ocupar el alto cargo que desempeñan actualmente, sino que fundamentaron su criterio, venturosamente minoritario, en una reforma anterior a la llamada Reforma Judicial que dio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación nuevas atribuciones y facultades entre las que se encuentran las relativas a las controversias constitucionales.

La conclusión a la que llegaron en la parte sustantiva es la siguiente: ...a efecto de garantizar la estabilidad de los Magistrados locales en su cargo y, con ello, lograr la independencia de los Poderes Judiciales Locales, se les debe designar por un periodo determinado (el que estime conveniente el Constituyente Local de acuerdo con parámetros de discernimiento que resulten razonablemente aceptables); permitirse su ratificación, siempre y cuando hayan demos-

trado tener la aptitud y las capacidades necesarias para ello y, por último, en caso de ser ratificados, se les debe otorgar la inamovilidad en su cargo, de manera tal que sólo puedan ser removidos de su puesto por causa justificada, en los términos en que lo establezca la Constitución del Estado y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Local.

Debo mencionar que si bien no comparto el sentido del voto minoritario y me parece contradictorio con lo que establece el artículo 116 constitucional, ya que va en contra del sentido de la independencia judicial y de la división de poderes en un marco de federalismo constitucional, también me parece que uno de los criterios comprendidos en él, debe analizarse con mayor detenimiento pues contiene elementos que favorecen los altos objetivos para el fortalecimiento de la administración de justicia en nuestro país: se trata de la seguridad en el desempeño de los Magistrados, independientemente de que hayan adquirido o no la definitividad.

Para dichos autores no es constitucionalmente válido que las Constituciones locales fijen dos plazos para el desempeño de la función que ejercen los Magistrados de los Poderes Judiciales Estatales. Se debe fijar, esa es su conclusión, un periodo previo a la ratificación y después de ésta, si son ratificados, únicamente podrán ser removidos por causas que fije la Constitución y las leyes de responsabilidades oficiales. No obstante —sostienen con razón—, que en ese primer periodo, previo a la reelección o ratificación, se les debe asegurar la permanencia en su empleo y garantizar a los Magistrados que no serán removidos, previamente a su ratificación, sino por causa de responsabilidad o por un mal desempeño.

En consecuencia, si bien es cierto que esta idea está veladamente anunciada en los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia, también lo es que es muy importante garantizar a los Magistrados y gradualmente a los demás funcionarios judiciales que ejercen la función jurisdiccional, la seguridad de que no serán removidos en el periodo previo a la evaluación de su desempeño tendiente a ratificarlo o no en su cargo. Esto es, se les debe garantizar que sus percepciones serán remuneradoras y no podrán ser disminuidas, y que los poderes del Estado garantizarán su independencia y autonomía en el desempeño de su encargo.<sup>30</sup>

## 11. CONCLUSIONES

La controversia constitucional planteada por el Poder Judicial de Jalisco contiene información muy relevante sobre un asunto que ocupó la atención de la opinión pública como fue la norma transitoria que alteraría la definitividad que habían alcanzado catorce Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. Este asunto se resolvió con el juicio de amparo que favoreció a los Magistrados en cuestión. No obstante más allá de esta circunstancia, apreciable, pero finalmente subjetiva, existen otros elementos muy relevantes en la demanda de la controversia, en la contestación de la demanda, en la opinión del procurador general de la República, en las discusiones de las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución y en el voto particular de la minoría que merecen la consideración de la academia. Se trata de un caso de estudio que ilustra diversas instituciones y figuras jurídicas, a las que haré mención líneas adelante.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

La estabilidad de los Magistrados de los Poderes Judiciales de las entidades federativas, los parámetros para respetarla y su independencia en los sistemas de nombramiento y ratificación es un tópico central de la administración de justicia. Si bien el papel de la Suprema Corte de Justicia como el árbitro de disputas entre los poderes de las entidades federativas del país es particularmente relevante, lo es aun más en cuanto a la función jurisdiccional, precisamente por tener la Suprema Corte tal carácter y por ser el paradigma de los poderes judiciales de la República. No podrá avanzar la reforma judicial que el país lleva a cabo hace lustros, sin que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fije los criterios centrales y las pautas de actuación de los propios poderes judiciales y las relaciones de otras instancias del poder, sean los Congresos o los Ejecutivos Estatales, con aquéllos. A manera de conclusiones presento algunas de las cuestiones que fueron abordadas por las partes, algunos criterios y aportaciones relevantes de la resolución de la Suprema Corte y en el voto de la minoría.

### **a) *La independencia judicial***

Antes de la Revolución Francesa, la función jurisdiccional estaba en manos del monarca; él la ejercía "soberanamente". Como lo planteó León Duguit en su célebre trabajo, la soberanía es el derecho de mandar del cual es titular el rey.<sup>31</sup> Juan Bodino definió la soberanía en 1576 como el poder absoluto y perpetuo de una República y la calificó además como "no limitada ni en poder, ni en responsabilidad ni en el tiempo".<sup>32</sup>

<sup>31</sup> DUGUIT, León, *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, Ed. Heliasta, Argentina, 1975, p. 14.

<sup>32</sup> BODINO, Juan, *Los seis libros de la República* (selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala), Ed. Tecnos, Madrid, 1986, p. 47.

El rey tenía la potestad para dictar sentencias apoyado en derecho o adoptando sentencias por imperio. En la primera hipótesis, se estaba en presencia de soberanos justicieros y en el segundo del autoritarismo monárquico. La oposición a las sentencias por imperio dio como resultado el principio de la independencia judicial, tan cara y propia de los sistemas democráticos y republicanos. La Revolución Francesa planteó dos reglas para cancelar el arbitrio del monarca en los litigios:

- a) Que las bases para resolver las controversias se encontraran en normas generales y objetivas, y
- b) Que los litigios fueran resueltos por Jueces que estuvieran en una posición distinta a la de los recaudadores de rentas o los soldados, es decir, en ejercicio de autonomía.

La independencia judicial es la creación de un coto reservado a los Jueces para ejercer la función de juzgar, sin intromisiones externas. El planteamiento de Montesquieu consideraba que la función jurisdiccional ejercida, bien fuera por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo, constituía en sí misma una intrusión en la libertad de las personas. Los primeros textos constitucionales recogen este ideal libertario de separar la actividad de juzgar, se la encomiendan exclusivamente a los Jueces para evitar que los otros dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, por naturaleza más fuertes políticamente, ejerzan una presencia perniciosa sobre el adecuado balance del poder.

En la Constitución Francesa de 1791 se dispuso que "El Poder Judicial no puede en ningún caso ser ejercido por el Cuer-

po Legislativo ni por el Rey".<sup>33</sup> En Cádiz, por otra parte, la Constitución que tanta influencia tuvo en México, estableció en el discurso preliminar o exposición de motivos:

Para que la potestad de aplicar las leyes a los casos particulares no pueda convertirse jamás en instrumento de firanía, se separan de tal modo las funciones de Juez de cualquier otro acto de la autoridad soberana que nunca podrán ni las Cortes ni el Rey ejercerlas bajo ningún pretexto.

Del discurso preliminar de la Constitución gaditana derivaron otras disposiciones interesantes, como el artículo 242 que garantizó la potestad de aplicar las leyes en causas civiles y criminales como perteneciente de modo exclusivo a los tribunales, o el artículo 243 que fijaba de manera inequívoca la independencia: "Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos".

La Constitución española de 1978 confiere a los Jueces y Magistrados del Poder Judicial el carácter de independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la ley. Dice el artículo 171.1 de esa Carta: "La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la Ley". La prevención más importante del precepto es la independencia de Jueces y Magistrados para el ejercicio de la función jurisdiccional.

---

<sup>33</sup> Artículo 1o. del Título III, Capítulo V de la Constitución Francesa de 1791.

La autonomía del Poder Judicial es una pieza esencial del Estado de derecho. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales.

La independencia de los Jueces tiene una doble dimensión: interna y externa. La externa ha sido atendida por diversas constituciones que pretenden liberar al juzgador de la influencia de otros poderes, en particular del Ejecutivo, así como del otro poder, o bien de particulares o de la de diversos grupos de presión: sindicatos, clubes, prensa y medios de comunicación, organizaciones gremiales, partidos políticos y otras organizaciones que actúan en la vida política y social. Menos desarrollada constitucionalmente, pero con similar importancia, es la independencia interna de los juzgadores, es decir, la referida a la relación entre los Jueces y Magistrados entre sí y con el propio Poder Judicial en el ámbito federal y la relación entre los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de un determinado Estado entre sí y entre ellos y quien los preside.<sup>34</sup>

La independencia de los Magistrados no debe ser solamente una cuestión declarativa, que exprese buenos y nobles propósitos. Debe ir aparejada de las condiciones necesarias para el ejercicio independiente de la función jurisdiccional y su garantía normativa. La autonomía del Juez depende del régimen de responsabilidad establecido por la Constitución

---

<sup>34</sup> La denominación de los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas es variopinta: Tribunal Superior de Justicia, Supremo Tribunal de Justicia, como es el caso que nos ocupa de Jalisco, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango y Michoacán. La Constitución Política del Estado de Morelos lo denomina Tribunal Supremo.

y las leyes. Se requiere de normas y procedimientos que la protejan y repriman su vulneración. No en vano la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala como causa de responsabilidad, las conductas contra la independencia de la función judicial que impliquen o generen subordinación del Juez respecto de alguna persona del mismo (independencia interna) o de otro (independencia externa) poder.<sup>35</sup> Una disposición similar está contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado al establecer causas de responsabilidad de los servidores públicos de dicho Poder, las conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones que generen o impliquen subordinación respecto de una persona, del mismo o de otro poder.<sup>36</sup>

La independencia judicial es aspiración social que tiene vigencia en el momento en que el juzgador emite su resolución basado en su libertad intelectual, en su conciencia moral y sin otra influencia ni intermediario que la ley.

### **b) Las garantías judiciales: inamovilidad, estabilidad, remuneración**

Existen ciertas garantías judiciales que tienen como propósito lograr la independencia e imparcialidad en la función jurisdiccional. Estas garantías han rodeado la autonomía judicial para reforzarla y consisten en el procedimiento para nombrar Jueces, garantizar su estabilidad en el empleo al prohibir que sean removidos de sus cargos sin causa legal, garantizar la inamovilidad en el cargo cuando se cumplan ciertos supuestos

---

<sup>35</sup> Artículo 131, fracción I.

<sup>36</sup> Artículo 198, fracción I.

y avalar que no queden sometidos a consignas, órdenes o prescripciones generales o individuales de las autoridades superiores.

### ***c) Estabilidad e inamovilidad judicial***

La controversia constitucional promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco tiene importancia por llevar al Máximo órgano jurisdiccional del país un asunto de dimensión mayor. Si bien la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación logró distender un evidente conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco con el Poder Judicial del mismo Estado, confirmó la constitucionalidad de un precepto, tuvo una contribución mayor al desarrollo de la justicia mexicana al fijar criterios para la actuación futura de los congresos estatales cuando legislen en materia judicial.

La independencia de los poderes judiciales de las entidades federativas no tendría sentido en sí misma sin que fuera aparejada de la propia de los Magistrados que los integran. Para asegurarla frente a los superiores jerárquicos y el gobierno, así como otros factores; entre los factores y amenazas de carácter cultural y socioeconómico, cuando intereses poderosos se ponen en juego en una contienda judicial, o simplemente las condiciones y niveles sociales pueden presionar y vulnerar la necesaria serenidad judicial.

La inamovilidad exige en que ningún Juez que la posea pueda ser destituido de su cargo salvo por violación de sus deberes constitucionales y legales. Esta calidad del Juez deriva de su probidad intelectual, de atributos y cualidades personales, pero también de su estabilidad laboral y de su

autonomía económica. Se trata de garantizar que nadie puede ser cesado o suspendido, ni retirarse, disminuirse o descontarse sus emolumentos, si no es en virtud de una disposición legal o bien por la decisión de un tribunal. Por ello, los criterios fijados en la controversia constitucional promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco abonan la necesidad de construir una teoría y práctica de la independencia judicial sustentada en la preservación de las garantías judiciales, señaladamente la inamovilidad, la estabilidad y la autonomía financiera.

La inamovilidad es un concepto histórico. Sus raíces han calado profundo en la organización de las instituciones públicas. Tanto la Constitución Francesa de 1791, como la federal norteamericana de 1787, consignaron el principio de la inamovilidad. En la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica se establece que:

... los Jueces tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales inferiores desempeñarán sus cargos mientras dure su buena conducta y recibirán periódicamente por sus servicios una compensación que no podrá disminuirse mientras desempeñen sus puestos.<sup>37</sup>

La separación del Poder Judicial de los demás poderes tiene un objetivo principal: mantenerlo libre de las presiones políticas y evitar valoraciones externas en la selección, adscripción y promoción de los juzgadores. La Constitución de Cádiz de 1812 se refirió a la estabilidad en el empleo de los Jueces. En el artículo 252 se consignaba que "los Magistrados y

<sup>37</sup> Artículo III de la Sección 1a.

Jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada". En México, la Constitución de 1824 estableció que la Corte Suprema se compondría de 11 "Ministros" y que estos eran "perpetuos" en el cargo, lo que suponía su carácter de vitalicios e inamovibles. En las constituciones posteriores se han dado diversos tratos a la duración de los nombramientos de Ministros, Magistrados y Jueces. Como es sabido los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen, a partir de la reforma de 30 de diciembre de 1994, una duración en su encargo de 15 años. Antes de esta disposición duraban en su encargo hasta que cumplieran la edad límite o bien fueran destituidos por incurrir en causas de responsabilidad previstas por el Título Cuarto de la Constitución. En cuanto a los Jueces federales han existido diversos sistemas que recoge la historia constitucional.

A partir de la Constitución de 1917, los Jueces federales estaban sujetos a una inamovilidad; los tratadistas la han calificado de progresiva.<sup>38</sup> En un primer periodo durarían dos años, en un segundo cuatro años, y a partir de 1923 serían inamovibles. En 1934, una reforma constitucional suprimió la inamovilidad y conforme a la moda implantada en el Plan Sexenal en boga, se fijó un periodo de seis años para los Jueces federales. En 1944, se retornó a ese principio que subsiste a la fecha. La reforma de 1994 estableció un límite de quince años a la función de los Ministros de la Corte, pero no modi-

<sup>38</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Comentario al artículo 94", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p. 391.

ficó la regla para los Jueces y Magistrados federales. Los Ministros son inamovibles dentro de su periodo desde que son designados por el Senado de la República.

El centralismo que padece nuestro país y las reglas del federalismo han propiciado que muchas de las instituciones estatales sigan pautas del ámbito federal. La jurisdicción no ha sido ajena a esta tendencia. La reforma constitucional al artículo 116, fracción III, párrafo quinto, otorgó a los Magistrados de los Estados la misma inamovilidad de que gozaban los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además de señalar para los Magistrados de los Poderes Judiciales de los Estados los mismos requisitos fijados para ejercer el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otro ejemplo es el de la creación de los Consejos de la Judicatura Federal y de la Judicatura del Distrito Federal en virtud de la reforma de 1994, a la que siguió la creación de Consejos de Judicatura o Magistratura en los Estados de la República. No ha sido así a la inversa, en ocasiones lamentablemente, como resulta el caso, apuntado en la controversia que comento, de la facultad que confiere la Constitución Política del Estado de Jalisco al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco para iniciar leyes relacionadas con las materias de su competencia. Esta facultad en el ámbito federal la ha reclamado, con razón, la Suprema Corte.

Con anterioridad a la reforma de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombraba a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de Circuito quienes deberían satisfacer los requisitos de ley y durar en su encargo seis años, al cabo de los cuales se les podía reelegir o promover a cargos superiores y una vez reelectos sólo podrían ser privados de sus cargos

en los términos del Título Cuarto de la Constitución. La reforma que creó el Consejo de la Judicatura Federal confirmó la misma regla con las siguientes salvedades:

- a) el nombramiento y adscripción está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal;
- b) los nombramientos se harán con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley;
- c) los Jueces de Distrito y los Magistrados de Circuito durarán en su cargo seis años, al cabo de los cuales podrán ser ratificados o bien, promovidos a cargos superiores, y<sup>39</sup>
- d) sólo podrán ser privados de sus cargos en los casos y conforme a los procedimientos que fije la ley.

Existen algunas diferencias sustanciales. Ya casi no se habla de reelección, pues es un término inadecuado. Se utiliza el término ratificación hecho que ocurre precisamente después del nombramiento: no se trata de reelecciones, sino del acto de confirmar o ratificar o no, al Juez o Magistrado que cumple seis años en el ejercicio de su función.

La inamovilidad judicial es un valor indisolublemente ligado al de responsabilidad. Ésta es necesaria para desempeñar

---

<sup>39</sup> Es el supuesto de que un Juez de Distrito antes de ser ratificado sea designado Magistrado de Circuito.

el ejercicio de la función. Un asunto de la mayor relevancia política consiste en encontrar las condiciones para una magistratura en que ambos conceptos sean compatibles. Los caminos para alcanzarlas pueden ser los métodos de oposición para acceder al cargo, bajo reglas objetivas, generales, con procedimientos rigurosos y públicos, así como una efectiva inamovilidad para garantizar a los mejores Jueces.

#### **d) La autonomía financiera**

El principio de autonomía financiera de los funcionarios judiciales está en la médula de un principio más general, el de la división de poderes, va más allá de las condiciones adecuadas para la administración de justicia, los salarios dignos de Jueces, Magistrados y otros prestadores de este servicio público, de los edificios, enseres, equipo y útiles necesarios para el mismo y de otras condiciones materiales. El principio de autonomía tiene como propósito que el Poder Judicial en su conjunto goce de medios propios para su función, sin quedar sometido, condicionado o sujeto a decisiones externas.

¿Cómo garantizar que la administración de justicia pueda funcionar sin necesidad de aprobación externa? ¿Quién debe obligarse a la prestación gratuita del servicio de administración de justicia?

Las respuestas que deban darse a las preguntas anteriores muestran que el financiamiento de la administración de justicia es un asunto político, en tanto vinculado al principio de igualdad de los integrantes de una sociedad; sin distinción de sus condiciones económicas, religiosas, políticas, so-

ciales, raciales o de cualquier otra índole. Si todos los individuos que componen una sociedad tienen acceso a los servicios de justicia en forma igualitaria, su costo queda a cargo del Estado, a fin de que los juzgadores encuentren las condiciones de libertad e independencia para desarrollar su función. Las partes en los procesos no deben aportar recursos para financiar tales servicios, pues ello comprometería la independencia del juzgador. Por tanto, el asunto del financiamiento deja de ser un problema del Poder Judicial y se ubica en las tareas de las ramas administrativa y legislativa del Estado.

La única fuente de financiamiento del Poder Judicial es el presupuesto de egresos; es incuestionable que debería aplicarse un porcentaje mínimo del presupuesto anual para garantizar la adecuada prestación del servicio y la independencia judicial, como ocurre ya en otras naciones. Algunos países latinoamericanos lo han propuesto como Costa Rica (1949), Perú (1979) y Guatemala (1985).<sup>40</sup>

#### **e) La garantía de remuneración**

Una de las garantías de la independencia judicial tiene que ver con la remuneración de Jueces y los funcionarios judiciales. Si bien a nivel federal se ha hecho un enorme esfuerzo presupuestal para dotar a los funcionarios judiciales de los salarios que permitan su seguridad económica y estabilidad personal y familiar, con la excepción de algunos Estados de

<sup>40</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Los tribunales administrativos en el ordenamiento mexicano", en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, p. 2527.

la República, cuyas economías les permiten ofrecer mejores salario, se trata del aspecto más débil que afecta la independencia judicial.

En nuestro país no se ha podido consagrar el principio de fijar un porcentaje mínimo en los presupuestos anuales para garantizar asignaciones a los Poderes Judiciales que permitan salarios remuneradores para los funcionarios judiciales. Las universidades públicas, el sector salud y otros programas de desarrollo social, por referir algunos, han demandado también, con insistencia, con base en recomendaciones de organismos internacionales, recursos y porcentajes fijos contenidos en los presupuestos anuales.

En México se mantiene el principio de remuneración de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, y con la reforma constitucional de 1994, de los Consejeros de la Judicatura Federal: no puede ser disminuida durante el lapso del encargo. Además de esta prevención es necesario que se fije una política para evitar que las fluctuaciones y crisis económicas, las eventuales devaluaciones monetarias, la pérdida del valor de los ingresos, el incremento de precios, la inflación y la carestía, afecten la garantía de remuneración.

El Poder Judicial Federal es un buen ejemplo para que los Estados hagan esfuerzos por garantizar a los Magistrados y demás funcionarios judiciales de los Poderes Judiciales de las entidades federativas remuneraciones justas, dignas, que favorezcan la independencia judicial.

### **f) Derecho de petición en la controversia constitucional**

El Poder Judicial del Estado de Jalisco al recibir el oficio de la Comisión de Justicia del Poder Legislativo del mismo Estado le solicitó diversas constancias que no le fueron remitidas al momento de presentar la demanda de controversia constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que si bien no se señaló de manera formal la violación de alguna disposición constitucional, se le tendría como acto impugnado y se procedió a estudiar su constitucionalidad, en tanto la demanda debe considerarse como un todo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo como acto impugnado la omisión en que supuestamente había incurrido el Poder Legislativo del Estado de Jalisco al no contestar el oficio del Poder Judicial.

El Supremo Tribunal del Estado de Jalisco consideró que el Congreso estatal a través de su Comisión de Justicia al no contestar el oficio, violó el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y además le permitía conocer con certeza la existencia y texto del decreto que habría de impugnar.

Si bien los efectos de la omisión de contestar el oficio y de responder al Supremo Tribunal cesaron al momento en que el Congreso dio contestación a la solicitud que le fue formulada, lo que generó una causa de improcedencia contenida en la ley de la materia,<sup>41</sup> es relevante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya hecho el análisis pues se estaba violando el derecho de petición, garantía constitucional que sustenta un régimen democrático.

---

<sup>41</sup> Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, artículo 19, fracciones I y II.

Independientemente de que se haya sobreesido este acto impugnado, por haber cesado sus efectos, da pauta para referir que si bien el derecho de petición que consagra el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho a recibir una respuesta de la autoridad a la que se le ha dirigido la petición, su aplicación se entiende como garantía del gobernado frente a la autoridad. La jurisprudencia y la doctrina existentes refieren que las gestiones realizadas por los particulares frente a órganos del Estado están protegidas por esta garantía, la misma que en materia política sólo pueden hacer uso de ese derecho los ciudadanos mexicanos. Es una garantía que se protege, como todas las garantías individuales a través del juicio de amparo, y precisamente por este medio de defensa constitucional se puede obligar a la autoridad a que dé respuesta a la petición.<sup>42</sup>

No obstante, en el caso particular planteado en la controversia se trata de la petición hecha por un poder del Estado, el Poder Judicial del Estado de Jalisco a otro poder, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Es conveniente para la salud política de un grupo social que las relaciones entre poderes sean cordiales, lo cual es meramente una corrección política, pero desde el punto de vista jurídico son las normas las que deben fijar esa relación y propiciar la cooperación entre poderes. Las relaciones entre los poderes, además de respetuosas y comedidas deben ser jurídicamente relaciones de colaboración que la ley debe garantizar. No se trata, en mi opinión, meramente de una garantía individual, ni de una

<sup>42</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, "Comentario al artículo 8o. constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Tomo I, Poder Judicial de la Federación, pp. 80-84.

mera cuestión de protocolo, se trata de relaciones entre poderes del Estado, de una garantía de buen gobierno y de interés público. Probablemente la Suprema Corte de Justicia hubiera encontrado esta circunstancia para fijar algún criterio que señalara reglas para evitar que una petición de un poder a otro quede sujeta al arbitrio del poder a quien se le formula una petición. No parece propio de un régimen republicano que uno de los poderes de la Unión o de las entidades federativas se vea precisado a interponer un juicio de garantías para que su derecho de petición sea respetado.

#### **g) *Naturaleza de la norma transitoria constitucional***

Las normas transitorias son aquellas disposiciones auxiliares del texto normativo que tienen duración temporal. Se trata de disposiciones complementarias o finales que establecen un régimen obligatorio para la vigencia jurídica de la norma para su aplicación. Generalmente satisfacen una necesidad circunstancial derivada de la norma sustantiva a la que auxilian y facilitan el paso de una legislación a la nueva.

No existe en la doctrina discusión mayor sobre las normas transitorias; sin embargo, la lasitud con la que el legislador mexicano, en los ámbitos federal y estatal, ha utilizado las normas transitorias, da un panorama complejo con contenidos dispares y carentes de sistematización y en ocasiones de técnica jurídica.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 1a. ed., México, septiembre de 2005, pp. 162-165.

En la controversia planteada por el Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco se planteó como uno de los conceptos de invalidez una norma transitoria, la derivada del Decreto 16,541 expedido por el Congreso local. El artículo transitorio señaló las reglas para que los Magistrados inamovibles a la fecha en términos de la Constitución que se reforma y que no opten por el retiro voluntario de su función, se entenderán nombrados por un periodo de siete años, al término de los cuales podrían o no ser ratificados. La aplicación retroactiva del precepto es evidente y además el retiro de la inamovilidad manifiesto. El propio decreto concede que existían Magistrados que gozaban de inamovilidad. La cuestión a determinar era si esa norma transitoria constitucional podría ser una norma anticonstitucional, como lo planteó la demanda del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco.

El Supremo Tribunal aludido señaló que las normas contenidas en el artículo transitorio no pueden aplicarse retroactivamente pues no se está en un caso de excepción, como los que tomó en cuenta el Constituyente de 1917 al crear los artículos 3o., 27, 123 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto dicho transitorio no puede aplicarse en perjuicio de los catorce Magistrados que se encontraban en el supuesto de la norma transitoria, es decir, habían obtenido la inamovilidad en sus cargos.

La parte demandada pretendió hacer valer la validez del precepto constitucional, o sea la constitucionalidad del artículo transitorio, en la contestación de la demanda. Señaló que al no haber combatido la disposición contenida y al no haber optado por el retiro voluntario de sus cargos, consintieron la norma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró como acto impugnado el artículo tercero transitorio en cuestión. Sin embargo, los Magistrados afectados por la norma interpusieron un juicio de amparo en contra de la aplicación del artículo transitorio y obtuvieron la protección de la Justicia Federal. El Juez de Distrito consideró que los actos impugnados adolecían de un vicio de irretroactividad, razón por la cual estimó procedente concederles el amparo, entre otros actos, por el artículo tercero transitorio, tercer párrafo, del Decreto Legislativo 16,541.

La Corte ya no entró a analizar estos actos impugnados y concretamente la violación al principio de no retroactividad de las normas contenido en el artículo 14 constitucional, toda vez que el Juez federal de la causa declaró su inconstitucionalidad, es decir, esos actos han dejado de existir en nuestro orden jurídico.

Con estos elementos la Suprema Corte decretó el sobreseimiento del presente juicio respecto de los actos antes descritos, así como con respecto al artículo tercero transitorio, tercer párrafo, del Decreto legislativo 16,541, aunque por motivos diversos a los analizados.

La argumentación de la Suprema Corte es contundente. Veamos:

Por su propia naturaleza y por vocación propia, las disposiciones legales de carácter transitorio están destinadas a regir sólo por un tiempo determinado, esto es, mientras los destinatarios de la nueva norma del decreto al que pertenecen los artículos transitorios se adaptan a

esa nueva norma, o bien, en tanto terminan de darse todos los supuestos necesarios para el correcto y completo inicio de su vigencia; es decir, se trata de disposiciones que están llamadas a regir sólo situaciones de tránsito entre la regulación anterior y la nueva.

Cierto es que resulta cotidiano que muchas normas transitorias no lo son en realidad y, en ellas, por falta de técnica legislativa o por descuido, el legislador coloca verdaderas disposiciones jurídicas que no tienen un plazo perentorio de vigencia.

Empero, no es el caso del tercer párrafo del artículo tercero transitorio del Decreto Legislativo 16,541, publicado el veintiocho de abril de mil novecientos noventa y siete, pues esta norma sí fue hecha para regir una situación de tránsito entre la regulación anterior y la nueva, tal como puede desprenderse con toda claridad de su redacción.

Siendo entonces una norma de vigencia temporal, al día de hoy puede afirmarse con toda seguridad que ha dejado de tener razón y motivo de ser, esto es, ha dejado de tener vigencia.

Efectivamente, han cesado los efectos de dicha norma porque todos los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco que a la fecha de su aprobación gozaban de inamovilidad, ya obtuvieron el amparo y protección de la Justicia Federal para que no sean removidos de su cargo, esto es, para el efecto de que no tengan que retirarse voluntariamente en virtud de la reforma constitucional, o bien, que someterse al procedimiento de ratificación consignado en el artículo 61 de la Consti-