

EL PODER JUDICIAL (1975-2010)

Héctor FIX-FIERRO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Panorama de la evolución del Poder Judicial (1975-2010)*. III. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se hace una breve descripción de las reformas que ha experimentado el Poder Judicial en México en el periodo 1975-2010. Para estos efectos, tomaremos en cuenta no sólo los cambios introducidos en la organización, competencia y procedimientos del Poder Judicial propiamente dicho; es decir, el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales de los 31 estados y el Distrito Federal, sino también en aquellos tribunales y órganos jurisdiccionales que, sin pertenecer formalmente a dichos poderes, realizan funciones jurisdiccionales. Ello se justifica no solamente por la importancia propia de tales órganos, sino también porque, a través del juicio de amparo, sus resoluciones pueden impugnarse ante los tribunales federales. Por tal motivo, podemos considerar que los tribunales externos al Poder Judicial forman parte de él en un sentido material.

Como se sabe, la Constitución mexicana de 1917 ha experimentado un número muy significativo de cambios, que se acerca

* Investigador en el Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, del que actualmente es director.

a quinientos el día de hoy, cambios que se han acelerado visiblemente a partir de 1982. El Poder Judicial no ha sido ajeno a esta intensa dinámica de las reformas, pues en el periodo se pueden contabilizar no menos de 25 decretos de modificación y adición a diversos artículos constitucionales relacionados con la función jurisdiccional. Conviene apuntar que a partir de 1987 las reformas al Poder Judicial toman un nuevo giro, y ya no se circunscriben a tratar de paliar el problema ancestral del rezago. A partir de las reformas de ese año, se inicia una nueva etapa de cambios, que pretende lograr mayores niveles de independencia, profesionalismo y especialización de los tribunales, al mismo tiempo que se amplían las materias que son objeto de control jurisdiccional.¹ En lo que sigue se describen sintéticamente las citadas reformas bajo los siguientes rubros: 1) jurisdicción constitucional; 2) otras jurisdicciones especializadas; 3) independencia y carrera judicial; 4) gobierno y administración del Poder Judicial, y 5) reforma procesal. El análisis se centrará esencialmente en los tribunales federales, aunque se hará referencia en lo posible a los poderes judiciales de las entidades federativas.

II. PANORAMA DE LA EVOLUCIÓN DEL PODER JUDICIAL (1975-2010)

1. *Jurisdicción constitucional*

El Poder Judicial de la Federación, y en particular la Suprema Corte, han ejercido facultades de control de la constitucionalidad a partir de la creación del juicio de amparo a mediados del siglo

¹ Fix-Fierro, Héctor, “La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática”, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2004, pp. 249-260 (consultable en www.bibliojuridica.org). Véase también el apartado III del capítulo I de esta misma obra. La bibliografía sobre la impartición de justicia en el periodo es muy amplia, por lo que nos limitaremos a las referencias indispensables.

XIX. Sin embargo, la evolución histórica de la jurisdicción federal a partir del último tercio de ese siglo, y las limitaciones que el régimen político vigente en México impuso al Poder Judicial a partir de los años treinta del siglo XX, tuvieron por efecto una fuerte concentración de la labor judicial –principalmente de la Suprema Corte– en asuntos que estrictamente eran de legalidad.²

A partir de 1951, con la creación de los primeros tribunales colegiados de circuito, se inicia un proceso de descarga de las labores de la Suprema Corte, a fin de permitir su paulatina concentración en los asuntos judiciales de mayor importancia. El principal efecto de esta reforma, a la que se agregó otra realizada en 1967, fue el traslado de buena parte de los asuntos rezagados en la Corte a los nuevos tribunales colegiados en materia de amparo. La reforma de 1987, sin embargo, dio un paso crucial en esta evolución, al dejar en manos de la Suprema Corte únicamente los asuntos en que subsistiera una cuestión de constitucionalidad o que implicaran la interpretación directa de un precepto constitucional. De esta manera, puede afirmarse que la Suprema Corte se convertía, esencialmente, en un “tribunal constitucional”.³

La reforma constitucional de diciembre de 1994 amplió las facultades de control constitucional de la Suprema Corte mediante una nueva reglamentación de las llamadas “controversias constitucionales” entre poderes y órdenes de gobierno, así como a través de la creación de las “acciones (abstractas) de incons-

² Desde fines del siglo XIX, la Suprema Corte de Justicia interpretó el concepto de “exacta aplicación de la ley” por los jueces ordinarios, contenido en el artículo 14 de la Constitución de 1857, y que después pasó con leves modificaciones al vigente artículo 14 de la Constitución de 1917, como una garantía individual, cuya violación permitía la procedencia del juicio de amparo (“amparo judicial”). La consecuencia fue la “imposible tarea de la Corte” (Rabasa), pues todos los asuntos judiciales ordinarios del país podían eventualmente llegar a nuestro máximo tribunal.

³ Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte como tribunal constitucional”, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390.

titucionalidad” según el modelo europeo, que otorgaban legitimación a las minorías legislativas y al procurador general de la República para impugnar directamente ante la Corte las leyes federales y locales, así como los tratados internacionales, que pudieran estar en contradicción con el texto constitucional (artículo 105, fracciones I y II de la Constitución).

La misma reforma modificó la composición de la Corte, al reducir el número de ministros, de 26 a once, la que había sido su integración histórica desde 1824. En lugar del nombramiento por término indefinido hasta la edad de retiro obligatorio, a los setenta años de edad, los ministros son nombrados ahora por un periodo único de quince años y sustituidos de manera escalonada.⁴ Todos estos cambios introducidos en 1994 significaron la aproximación de la Suprema Corte al modelo de tribunal constitucional europeo, aunque sin perder algunas importantes competencias como tribunal supremo ordinario y cabeza del Poder Judicial de la Federación.⁵

Otras cuatro reformas constitucionales, de 1996, 1999 y 2005, han introducido cambios adicionales en las competencias de control constitucional de la Suprema Corte. La reforma de 1996 fue de gran significado, porque, abandonando una tradición de más de cien años, permitió a la Corte, conocer de la constitucionalidad de las leyes electorales federales y estatales cuando fueran impugnadas por las minorías legislativas y, sobre todo, por los partidos políticos. La trascendencia de este cambio queda de manifiesto en el hecho de que una porción muy significativa de las

⁴ Sobre el sistema de nombramiento de los ministros y juzgadores federales en relación con la independencia y la carrera judiciales, véase el apartado 3 (*infra*).

⁵ Fix-Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, pp. 41-57. Sobre la naturaleza de la Suprema Corte como tribunal constitucional después de las reformas de 1994 y 1996, véase Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, 2a. ed., México, UNAM, 2005, capítulo primero (ambos trabajos son consultables en www.bibliojuridica.org).

acciones de inconstitucionalidad interpuestas ante la Corte a partir de 1995, lo han sido en la materia electoral.⁶ La reforma de 1999 otorgó a la Corte, facultades discrecionales para conocer sólo de los asuntos ordinarios y de amparo que juzgue de importancia y trascendencia. Una reforma de 2005 legitimó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a las comisiones locales, para interponer acciones de inconstitucionalidad contra las disposiciones generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución. Por último, otra reforma del mismo año trasladó al Senado de la República la facultad que tenía la Corte para conocer, a través de las controversias constitucionales, de los conflictos de límites entre los estados, si bien dejó en el ámbito de competencia del máximo tribunal el conocimiento de los conflictos derivados de la ejecución del decreto de la Cámara de Senadores que ponga fin a dichos conflictos de límites conforme a la fracción XI del artículo 78 constitucional (artículo 46 de la Constitución).⁷

En suma, las reformas constitucionales apuntadas, en conjunción con el proceso de creciente pluralidad política y social que se vive en el país en los últimos años, han conferido al Poder Judicial, y en particular a la Suprema Corte de Justicia, una visibilidad y un peso en la vida pública que eran impensables hace algunos años.⁸

⁶ De acuerdo con los datos elaborados por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 43% de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas a partir de 1995 se refieren a la materia electoral.

⁷ Las reformas que han otorgado mayores competencias a la Suprema Corte y al Poder Judicial, que complementan con aquellas que han eliminado de la Constitución causales de improcedencia para que los particulares acudan a los tribunales. Así, por ejemplo, en 1993 desapareció de la Constitución la disposición que hacía improcedente el juicio de amparo contra la resolución de las autoridades educativas que negaran o revocaran la autorización a particulares para impartir educación (artículo 3o., fracción II, de la Constitución).

⁸ Véase, entre una bibliografía que ya es muy amplia, Vasconcelos Méndez, Rubén, *Una Corte de Justicia por la Constitución. Justicia constitucional y democracia en México*, México, UNAM, 2010 (consultable en www.bibliojuridica.org).

Debe mencionarse, finalmente, que a partir del año 2000, en que se hizo una reforma integral a la Constitución del estado de Veracruz, varios estados de la República han estado experimentando con la creación de una jurisdicción constitucional local, la cual ha seguido esencialmente los lineamientos de la reforma federal, pues se han otorgado las facultades correspondientes al Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia (en algunos casos mediante la creación de una sala especializada) como cabeza del Poder Judicial respectivo.⁹ Aunque esta nueva jurisdicción local ha tenido hasta ahora reducida eficacia práctica,¹⁰ es de esperarse que su relevancia se incremente en el futuro, y que su funcionamiento contribuya a descargar a la Suprema Corte de Justicia de los asuntos de constitucionalidad originados en las entidades federativas.

2. Otras jurisdicciones especializadas

Otro cambio importante en la evolución del Poder Judicial en México a partir de 1975 es la creación de nuevas jurisdicciones

⁹ Sobre la jurisdicción constitucional local existe ya una abundante bibliografía, a la que remitimos. Véanse, entre otros trabajos, Ferrer MacGregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, Querétaro, FUNDAP-Gobierno del Estado de Coahuila, 2002; Ferrer MacGregor, Eduardo, “Hacia un derecho procesal constitucional local en México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2003, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, pp. 229-245; Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004; Benítez Treviño, Humberto V., *La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*, México, UNAM, 2005 (estos tres últimos trabajos consultables en www.bibliojuridica.org); Fix-Zamudio, Héctor, *La defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2005, capítulo XV.

¹⁰ Una primera evaluación del tipo de asuntos de que conocen estos órganos y de las resoluciones que han dictado en sus primeros años de funcionamiento puede verse en Bustillos, Julio, “La realidad de la justicia constitucional local mexicana del siglo XXI (a través de sus resoluciones definitivas)”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 21, julio-diciembre de 2009, pp. 29-71 (consultable en www.bibliojuridica.org).

especializadas y la ampliación de las competencias de las existentes. Mencionamos brevemente aquí la jurisdicción electoral, la agraria, la contencioso-administrativa y la justicia para adolescentes.

A. *Jurisdicción electoral*

Desde fines del siglo XIX el Poder Judicial de la Federación mantuvo, de manera más o menos consistente, una actitud de no intervención en asuntos electorales, con el argumento, primero, de que se trataba de cuestiones políticas no justiciables y, más tarde, de que los derechos políticos no formaban parte de las garantías individuales, lo que impedía la interposición del juicio de amparo para su protección y defensa.

No obstante esta abstinencia, hubo varios intentos por lograr alguna intervención de la Suprema Corte en cuestiones electorales. El artículo 97 de la Constitución de 1917 otorgó facultades a la Corte para investigar las violaciones al voto público, por iniciativa propia o a petición del presidente de la República, de alguna de las cámaras del Congreso o de algún gobernador. La reforma política de 1977 precisó esta facultad (y posiblemente hizo más difícil su ejercicio), al señalar que esta investigación procedería de oficio sólo cuando, a juicio de la Corte, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. La Suprema Corte, comprensiblemente, nunca aceptó ejercer esta facultad, no obstante las múltiples peticiones que recibió en tal sentido. Las objeciones y críticas de buena parte de la doctrina, así como su notorio desuso, seguramente contribuyeron a su desaparición del texto constitucional en la reforma electoral de noviembre de 2007.

Otro intento por implicar a la Corte en asuntos electorales fue el “recurso de reclamación” introducido en la reforma política de 1977, el cual procedía contra las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados. Si la Corte consideraba que había habido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso

electoral o en la calificación misma, debía hacerlo del conocimiento de dicha cámara, la cual dictaría una nueva resolución, que tendría el carácter de definitiva e inatacable. Nuevamente, los evidentes defectos de este instrumento impidieron cualquier pronunciamiento de fondo por parte de la Corte, y condujeron a su desaparición diez años más tarde, cuando una nueva reforma electoral creó el primer tribunal federal especializado en material electoral (el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal), aunque externamente al Poder Judicial federal. A partir de 1996, los estados deben contar con una jurisdicción electoral propia, cuyas resoluciones definitivas pueden ser revisadas por el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando vulneren algún principio electoral o los derechos políticos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución.

B. *Jurisdicción agraria*

La Constitución federal se reformó en enero de 1992 para introducir una serie de importantes cambios en el régimen de la propiedad agraria. Una de dichas modificaciones consistió en la creación de una jurisdicción agraria. Hasta ese año, la autoridad agraria suprema era el presidente de la República. Sin embargo, la terminación del reparto de tierras exigía la creación de una instancia imparcial que resolviera las controversias que surgieran respecto de la distribución de las tierras, aguas y bosques del país.

De acuerdo con el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, la administración de justicia agraria corresponde a “tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”. La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (1992) reglamenta esta disposición y determina la creación de un Tribunal Superior Agrario, compuesto por cinco magistrados numerarios (y cinco supernumerarios), y

el número de tribunales unitarios agrarios que aquél determine (49 en la actualidad). Los magistrados son designados por un periodo de seis años, al término de los cuales, si son ratificados, se convierten en inamovibles.

Si bien los tribunales agrarios no forman parte del Poder Judicial de la Federación, sus resoluciones pueden ser impugnadas ante éste mediante el juicio de amparo. Su creación no sólo ha contribuido a dar mayor seguridad jurídica al desarrollo del campo, sino que ha permitido reducir el ancestral rezago administrativo en los asuntos agrarios.¹¹

C. *Jurisdicción contencioso-administrativa*

Hasta 1937, México había seguido la tradición judicialista de conferir a los tribunales ordinarios el conocimiento de las controversias entre los ciudadanos y la administración pública. En ese año se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano de jurisdicción retenida, dependiente del Poder Ejecutivo federal, para la resolución de controversias estrictamente de naturaleza fiscal.

A partir de entonces, el Tribunal Fiscal de la Federación fue ampliando paulatinamente su competencia, hasta convertirse en un órgano de plena jurisdicción que puede conocer de prácticamente todos los asuntos administrativos federales, incluyendo las responsabilidades de los servidores públicos. Por ese motivo, el tribunal modificó su nombre en el año 2000, para denominarse Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Conviene apuntar que esta evolución se produjo esencialmente al nivel de la legislación ordinaria, pues apenas en 1967 se estableció un fundamento constitucional expreso para el funcionamiento del tribunal.

¹¹ Sobre la creación de estos tribunales, véase el testimonio del presidente fundador del Tribunal Superior Agrario (1992-1995): García Ramírez, Sergio, *La justicia agraria*, México, s. e., 1995.

En la actualidad (2010), el tribunal está compuesto por una Sala Superior, integrada por trece magistrados, de los cuales dos no ejercen funciones jurisdiccionales, pues forman parte de la Junta de Gobierno y Administración del tribunal. Además, existen 43 salas regionales distribuidas en 21 regiones (con 12 salas solamente en la Región Metropolitana), formadas cada una por tres magistrados. Los magistrados son nombrados por el presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Los magistrados de la Sala Superior son designados por un periodo improrrogable de quince años; los de sala regional, por diez años, y pueden ser considerados para nuevos nombramientos. La edad de retiro forzoso es de 75 años.

Por lo que se refiere a las entidades federativas, éstas empezaron a establecer sus propios tribunales de lo contencioso-administrativo en los años setenta, comenzando con el Distrito Federal (1971). A la fecha, 25 de las 32 entidades federativas cuentan con un tribunal de esta naturaleza; cuatro estados más cuentan con una sala especializada (en combinación con la materia constitucional o la electoral) en su tribunal superior de justicia. Once de los órganos de justicia administrativa forman parte del Poder Judicial respectivo, mientras que dieciocho son autónomos. Trece de estos órganos son uniinstanciales, y dieciséis cuentan con la posibilidad de una segunda instancia.¹² Fue en 1987 cuando se introdujo una disposición en la Constitución federal (artículo 116, fracción V), que otorga fundamento al establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo en los estados.

D. *Justicia para adolescentes*

En diciembre de 2005, y para dar cumplimiento a las obligaciones y principios derivados de la Convención de los Derechos

¹² Véase el primer estudio integral —normativo, organizacional y cuantitativo— de los órganos de justicia administrativa en López Ayllón, Sergio *et al.*, *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional*, México, CIDE-AMIJ-AMTCAEUM, 2010.

del Niño, se reformó la Constitución federal, para disponer la creación, por parte de la Federación, los estados y el Distrito Federal, de un

sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos... (artículo 18, cuarto párrafo).¹³

De acuerdo con el mismo artículo, dicho sistema está conformado por instituciones, tribunales y autoridades especializados en procuración e impartición de justicia para adolescentes. Las medidas que dicten deben atender a la protección integral y el interés superior del adolescente; serán proporcionales a la conducta realizada, y tendrán por objeto la reintegración social y familiar del adolescente infractor. El internamiento sólo será procedente como medida extrema. La Constitución ordena que en todo procedimiento se observen las garantías del debido proceso, así como las formas alternativas de justicia. Este sistema sustituye al antiguo sistema tutelar que existía en todo el país, y que se basaba en principios, medidas y sanciones, que inclusive eran aplicables

¹³ Sobre esta jurisdicción especializada véase Islas, Olga y Carbonell, Miguel, *Constitución y justicia para adolescentes*, México, UNAM, 2007, y el estudio, muy completo, de Vasconcelos Méndez, Rubén, *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*, México, UNAM-UNICEF, 2009. Véase también Vélez Aguilar, Alejandra y Aguilar Valdez, Antonio, “La nueva justicia para adolescentes”, y Vidaurri Aréchiga, Manuel, “Notas emergentes en torno a los principios orientadores del nuevo sistema de justicia penal de menores”, ambos en García Ramírez, Sergio (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, México, UNAM, 2007, t. III, pp. 521-532 y 533-556, respectivamente (todos los trabajos citados son consultables en www.bibliojuridica.org).

a menores que no habían cometido todavía ningún delito, sin debido proceso y sin ninguna garantía de sus derechos.¹⁴

3. *Independencia y carrera judiciales*

En 1982 se iniciaron una serie de modificaciones constitucionales encaminadas a reforzar la independencia y las calidades profesionales de los miembros de los poderes judiciales federal y locales. En virtud de los rasgos autoritarios y hegemónicos del régimen político vigente a partir de los años treinta del siglo XX, el nombramiento, permanencia y responsabilidades de los juzgadores tendían a estar subordinados a los intereses políticos, particularmente en las entidades federativas, donde era habitual que la elección de un nuevo gobernador condujera a la renovación completa del Poder Judicial del estado.

A. *Poder Judicial de la Federación*

Entre 1928 y 1994, los ministros de la Suprema Corte de Justicia fueron designados por el presidente de la República con aprobación del Senado. Durante ese periodo se modificó en varias ocasiones la duración del nombramiento. En 1934 se suprimió la permanencia indefinida de los ministros (y los demás jueces federales) en el cargo, para hacerla coincidir con el periodo presidencial de seis años. El propósito esencial era hacer a la justicia federal más sensible ante los proyectos políticos revolucionarios de la época. Además, desde 1928, el presidente de la República tenía la facultad de pedir al Congreso de la Unión la destitución, por mala conducta, de algún juzgador federal, pero escuchando antes en privado al funcionario de que se tratara (este último requisito, motejado por la doctrina de “confesión laica”, se añadió en 1944).

La inamovilidad de los ministros de la Corte se restableció en 1944, aunque en 1951 se dispuso su retiro forzoso a los setenta

¹⁴ Vasconcelos, *op. ult. cit.*, p. 1.

años de edad. A partir de 1944 se hizo habitual que el presidente de la República nombrara aproximadamente a la mitad de los integrantes de la Corte entre los miembros de la judicatura federal, y al resto entre juristas externos, provenientes de la política y diversas áreas del servicio público. Estos últimos ministros tendían a permanecer periodos más breves en la Corte, ya fuera porque estuvieran próximos a la edad de retiro forzoso o porque lograsen continuar su carrera política en cargos como los de diputado, senador o gobernador.¹⁵

Una reforma de 1982 suprimió la facultad del presidente para pedir la destitución por mala conducta de los juzgadores federales. La reforma judicial de diciembre de 1994 introdujo cambios muy significativos en el régimen constitucional de nombramiento y permanencia de los ministros de la Suprema Corte, con el propósito de promover un mayor nivel de independencia y profesionalismo. Dichos cambios consisten en lo siguiente:

- Se señala que los nombramientos de los ministros “deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica” (artículo 95, último párrafo, de la Constitución).
- Corresponde ahora al Senado nombrar a los ministros a partir de una terna propuesta por el presidente de la República, previa comparecencia de los candidatos (artículo 96).
- Los ministros son nombrados por un periodo único de quince años, y no pueden volver a ocupar el cargo, salvo que lo hubieran desempeñado con el carácter de interino

¹⁵ Sobre el nombramiento y la permanencia de los ministros en la Suprema Corte véase Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, pp. 186-192 (consultable en www.bibliojuridica.org).

o provisional (artículo 94, penúltimo y último párrafos); la sustitución es escalonada. Se suprime la edad máxima para el nombramiento, que anteriormente era de 65 años, así como la edad de retiro forzoso a los setenta.

- Se eleva de cinco a diez años la antigüedad mínima con la que se debe contar con título de licenciado en derecho (artículo 95, fracción III).
- Se introduce como impedimento haber ocupado, en el año anterior a la designación, los cargos de secretario de Estado, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, diputado federal, senador, gobernador o jefe de gobierno del Distrito Federal (artículo 95, fracción VI). Dentro de los dos años siguientes a su retiro de la Suprema Corte, los ministros tampoco pueden ocupar estos cargos ni pueden actuar como patronos, abogados o representantes ante los órganos del Poder Judicial de la Federación (artículo 101).
- Los ministros de la Corte tienen derecho a un haber por retiro al vencimiento de su periodo (artículo 94, último párrafo).

Por lo que se refiere a los jueces y magistrados federales, antes de la reforma judicial de 1994 eran nombrados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, a propuesta, por turno, de alguno de sus integrantes. Las disposiciones vigentes señalan que ahora son nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo con criterios objetivos y con los requisitos y procedimientos que señala la ley; estos requisitos y procedimientos consisten esencialmente en la realización de concursos de oposición para ocupar las plazas de juez de distrito y magistrado de circuito. El artículo 100 constitucional dispone que la ley establezca las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para la carrera judicial, la cual debe regirse por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El periodo de jueces y magistrados federales en el cargo es de seis años, al cabo de los cuales, si son ratificados o promovidos a cargos superiores por el Consejo de la Judicatura Federal, adquieren inamovilidad hasta la edad de retiro forzoso, que es ahora de 75 años, salvo causas de responsabilidad (artículo 97, primer párrafo, de la Constitución).

B. Poderes judiciales de las entidades federativas

La reforma judicial de 1987 introdujo en la Constitución algunas importantes disposiciones relativas al nombramiento de los jueces y magistrados de los poderes judiciales locales (artículo 116, fracción III). Dicha reforma dispuso lo siguiente:

- a) Las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados garantizarán la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones, estableciendo las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales locales.
- b) Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deben reunir los requisitos fijados para ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia. Una adición de 1994 dispone que no podrán aspirar a este cargo quienes hayan ocupado el cargo de secretario o equivalente, procurador de justicia o diputado local en su estado durante el año anterior a la designación.
- c) Se señala que los nombramientos de jueces y magistrados deben ser hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.
- d) Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, y podrán ser reelectos; si lo fueran, sólo pueden ser privados de sus puestos por motivos de responsabilidad.

- e) Los magistrados y los jueces locales percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante su encargo.

Como puede observarse, estas disposiciones tienen el propósito de reforzar la independencia y capacidad profesional de la judicatura local. La Suprema Corte ha intervenido en varias ocasiones en que los poderes locales han tratado de evadir la garantía de la estabilidad judicial, restituyendo en el cargo a aquellos magistrados a quienes, sin fundamentación ni motivación, se decidió no ratificar en su encargo. En estos casos, la Suprema Corte de Justicia ha precisado el alcance del principio de estabilidad de los magistrados locales mediante la reelección o ratificación en su cargo, señalando que este derecho se adquiere desde el inicio de su desempeño y no hasta que los magistrados adquieren inamovilidad; por tanto, el encargo de magistrado no concluye por el solo transcurso del tiempo previsto como duración del mismo, sino que la ratificación o no ratificación debe estar justificada por una cuidadosa evaluación de la actuación del funcionario judicial de que se trate; y que en ausencia de tal evaluación, el magistrado no puede ser simplemente removido por la designación de un sustituto, por lo que en estos casos opera una ratificación tácita. Esto es así, porque la inamovilidad no constituye sólo un derecho de seguridad o estabilidad de los magistrados de los poderes judiciales locales que hayan sido ratificados, sino principalmente una garantía a la sociedad de contar con servidores idóneos.¹⁶

Siguiendo al modelo federal, la casi totalidad de los estados han establecido un sistema de formación y capacitación de los funcionarios judiciales, así como de carrera judicial, seleccionando y designando a jueces mediante concursos y exámenes. Si bien los magistrados de los tribunales superiores o supremos tribunales de justicia siguen siendo nombrados con la intervención del Eje-

¹⁶ Véanse las tesis de jurisprudencia del Pleno 103/2000, 105/2000, 106/2000, 107/2000, 111/2000 y 113/2000 en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9.a. época, t. XII, octubre de 2000, pp. 8, 11, 14, 18, 28 y 30.

cutivo y el Legislativo locales (en ocasiones también con participación del respectivo Consejo de la Judicatura), se han modificado las condiciones de la designación para evitar la coincidencia de los periodos de esos juzgadores con los periodos de los órganos políticos.

4. *Gobierno y administración del Poder Judicial*

Hasta la reforma judicial de diciembre de 1994, el gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación estaban en manos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y algo semejante sucedía en las entidades federativas con los tribunales superiores o supremos tribunales de justicia. La reforma judicial de 1987 otorgó mayores facultades a la Suprema Corte, por cuanto le permitió determinar el número y extensión territorial de los circuitos judiciales federales, así como la creación y supresión de juzgados de distrito y tribunales de circuito. (Anteriormente era necesaria una reforma a la ley orgánica respectiva).

El intenso crecimiento del Poder Judicial de la Federación a partir de los años ochenta, la creciente complejidad administrativa de las estructuras judiciales, así como la necesidad de profundizar la especialización de la Suprema Corte en asuntos de constitucionalidad, llevaron a la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la propia Suprema Corte de Justicia (artículo 94, segundo párrafo, de la Constitución). En esencia, el Consejo recibió las funciones de gobierno y administración que antes correspondían al Pleno de la Corte.¹⁷

La Constitución, en su artículo 100, define al Consejo de la Judicatura Federal como “órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus

¹⁷ Véase, entre una amplia bibliografía, Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4a. ed. actualizada, México, Porrúa, 2000.

resoluciones”.¹⁸ Está compuesto por siete miembros, uno de los cuales es el presidente de la Suprema Corte, y que lo es también del Consejo. Otros tres son designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, entre jueces de distrito y magistrados de circuito (entre 1995 y 1999, las designaciones de estos integrantes se hicieron por insaculación). Los tres miembros restantes son nombrados, dos por la Cámara de Senadores y uno por el presidente de la República. Los consejeros deben reunir los requisitos establecidos para ser ministro de la Suprema Corte, y deben haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades; en el caso de los designados por la Corte, deben gozar además de reconocimiento en el ámbito judicial. Duran cinco años en su encargo (salvo su presidente, que tiene un periodo de cuatro años como presidente de la Corte), son sustituidos en forma escalonada, y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo.

Las resoluciones del Consejo son definitivas e inatacables, salvo las que se refieren al nombramiento, adscripción y destitución de jueces y magistrados, cuya legalidad puede ser revisada por la Suprema Corte. El Consejo puede también expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, pero estos acuerdos pueden ser revisados y revocados por la Corte, la cual puede también ordenar al Consejo la expedición de aquellos otros que considere necesarios para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal.

Como puede observarse, el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra subordinado en buena medida a la Suprema Corte. Esto es producto de una reforma de 1999, propuesta por la pro-

¹⁸ La reforma de 1994 señalaba al Consejo entre los órganos en que se depositaba el Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, la reforma de 1999 —propuesta por la Suprema Corte— eliminó esta redacción, por considerar que el Consejo no ejerce funciones jurisdiccionales, sino solamente administrativas. Lo cierto es, sin embargo, que sí desempeña funciones jurisdiccionales, pues resuelve los conflictos laborales entre el Poder Judicial y sus trabajadores, y lleva a cabo procedimientos disciplinarios que deben considerarse también de naturaleza jurisdiccional.

pia Corte, para reducir la autonomía que la reforma original de 1994 había otorgado al Consejo en el momento de su creación. Se trata de un cambio que ha sido criticado por la doctrina,¹⁹ y que es difícilmente compatible con las funciones que la Corte se atribuye como tribunal constitucional.

Por lo que se refiere a las entidades federativas, la mayoría de ellas (21 a la fecha) han seguido, en mayor o menor medida, el modelo federal, y han establecido consejos de la judicatura que en su mayoría tienen también funciones de gobierno y administración, aunque en muchos casos los tribunales superiores o supremos tribunales de justicia están exentos de ellas. Una modalidad de los consejos de la judicatura locales es que numerosas entidades federativas han decidido darles una composición puramente judicial; es decir, circunscrita a los propios miembros del Poder Judicial.

5. *Reforma procesal*

Hasta años recientes, la reforma judicial en México había desatendido relativamente la reforma procesal. Ello no significa que no haya habido cambios constantes a las leyes procesales federales y estatales ni que se hayan dejado de introducir cambios importantes a la Constitución en materia de funcionamiento de la administración de justicia. En este sentido, la reforma judicial de 1987 incorporó en la Constitución (artículo 17) importantes garantías sobre la impartición de justicia, como el derecho de acceso a los tribunales; determinó también que aquéllos deberán dictar sus fallos de manera “pronta, completa e imparcial”, y, por último, añadió un mandato dirigido al legislador, en el sentido de garantizar, a través de las leyes, la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus fallos. Además de lo anterior, debemos

¹⁹ Véase, por ejemplo, Carpizo, Jorge, “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 2, enero-junio de 2000, pp. 209-218 (consultable en www.bibliojuridica.org).

mencionar las numerosas reformas que se han referido a las garantías del acusado y las víctimas en el proceso penal (artículo 20 de la Constitución).

No obstante lo anterior, en junio de 2008 se publicó una reforma constitucional que introduce cambios trascendentes en el sistema de justicia penal mexicano.²⁰ El principal cambio es la declaración que encabeza actualmente el artículo 20 constitucional, según la cual el “proceso penal será acusatorio y oral” y se “regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”. Varios de los cambios a este y otros artículos de la Constitución tienen el propósito de desarrollar y hacer realidad lo que en México se han denominado los “juicios orales”.²¹ Así, por ejemplo, el artículo 17 dispone que la ley prevea mecanismos alternativos de solución de controversias, señalando sus objetivos en la materia penal. Igualmente, se indica que las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública, lo cual también va más allá de la materia penal.

En estricto rigor, no era necesario un cambio constitucional para permitir la introducción de la oralidad en la impartición de justicia. Varios estados de la República ya habían iniciado esta tendencia antes de la reforma de 2008.²² Sin embargo, el cambio en la Constitución federal era conveniente, por su carácter simbólico y por la necesidad de impulsarlo también en todas las demás entidades federativas, generando un grado mínimo e in-

²⁰ Véase el análisis crítico de esta reforma, que abarca también la seguridad pública, en García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, México, Porrúa, 2008.

²¹ Véase una explicación detallada de este aspecto de la reforma de 2008 en Carbonell, Miguel, *Los juicios orales en México*, México, UNAM-Renace-Porrúa, 2010.

²² Véase Vázquez Marín, Óscar y Rivas Acuña, Israel, “Los juicios orales en la justicia local: un breve estudio sobre los sistemas de Nuevo León, Chihuahua, Estado de México y Oaxaca”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 11, enero-junio de 2008, pp. 109-122 (consultable en www.biblio.juridica.org).

dispensable de uniformidad en los principios del enjuiciamiento penal. De acuerdo con los artículos transitorios del decreto respectivo, tanto la Federación como los estados tienen un plazo máximo de ocho años para introducir en sus leyes todos los cambios que requiera la implementación de la reforma.

Otros principios generales incluidos en la reforma de la justicia penal de 2008 son los siguientes (artículo 20, apartado A, de la Constitución):²³

1. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.
2. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica.
3. Para los efectos de la sentencia, sólo se considerarán como pruebas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio (la ley puede establecer excepciones).
4. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y de los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral.
5. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción.²⁴

²³ Su inclusión expresa en la Constitución, y el periodo fijado para su implementación, es un indicador implícito de hasta qué punto la práctica actual sigue principios divergentes o incluso opuestos.

²⁴ Esta prohibición va dirigida contra una práctica muy difundida en el medio judicial mexicano, conocida vulgarmente como el “alegato de oreja”, por la cual el juzgador acepta entrevistarse directamente con el representante de una sola de las partes para conocer de viva voz su perspectiva sobre el asunto. La mayoría de los juzgadores consideran aceptable esta práctica en la medida en que mantienen la imparcialidad concediendo el mismo “derecho” a ambas partes.

6. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado.
7. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula.
8. Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes (artículo 17, cuarto párrafo).

6. *Acceso a la justicia*

Un aspecto complementario, pero trascendente, en la reforma del Poder Judicial es el acceso a la justicia, entendida como el conjunto de normas, instituciones y políticas públicas encaminadas a hacer efectiva la posibilidad de que todos los sectores de la población, y, de manera especial, los estratos socioeconómicos más bajos, puedan plantear y defender sus derechos e intereses ante los órganos de la justicia del Estado. Este aspecto también había sido relativamente descuidado, pero en la última década ha habido cambios significativos, que conviene reseñar muy brevemente.

En primer lugar, el mejoramiento de los presupuestos del Poder Judicial de la Federación y de los tribunales de las entidades federativas a partir de los años noventa, y particularmente desde el año 2000, han permitido a estos organismos un crecimiento importante en el número de órganos judiciales y en su distribución territorial, mejorando de este modo el acceso a la justicia de los ciudadanos. Así, por ejemplo, en 1970 había sólo ocho circuitos judiciales federales. En ese mismo año, 39 ciudades del país contaban con órganos jurisdiccionales federales; de esas ciudades sólo 25 eran capital de algún estado; es decir, que había seis estados que no contaban con ningún juzgado de distrito en su ciudad capital. En 2005, en cambio, había 29 circuitos judiciales, y un total de 63 ciudades contaban con órganos jurisdiccionales federales.²⁵

²⁵ Fuente: *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1970 y 2005. (En 2010 el número de circuitos ya es de 32, que corresponden

Ya hemos mencionado²⁶ que una reforma constitucional de 1987 al artículo 17 constitucional introdujo principios y garantías para el funcionamiento de la impartición de justicia. La reforma de la justicia penal de 2008 incluyó también en dicho artículo un mandato, dirigido a la Federación, los estados y el Distrito Federal, para que garanticen “la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población” y aseguren “un servicio profesional de carrera para los defensores”. Esta disposición se apoya, por un lado, en el hecho de que aproximadamente un 80% de los inculcados en el país recurre a un “defensor de oficio”, y por el otro, en la muy baja calidad y eficacia de las actuales defensorías de oficio, ante las enormes cargas de trabajo y los escasos recursos económicos y materiales con los que deben laborar los defensores.²⁷ Un cambio importante y complementario a éste es la supresión de la llamada “persona de confianza”, que la Constitución autorizaba para representar o defender a los inculcados. A partir de junio de 2008, la disposición constitucional señala como derecho del inculcado (artículo 20, apartado B, fracción VIII) “a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención”. Por supuesto, será necesario que los tribunales interpreten el concepto de “defensa adecuada” y, en relación con éste, los requisitos que deberán cubrir los abogados para que dicha defensa quede garantizada.²⁸

territorialmente, con algunas modificaciones, al ámbito territorial de las 32 entidades federativas). Lo señalado respecto del PJF es aplicable, con matices, a los poderes judiciales locales, en los cuales se observa también un fenómeno de crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales y de mejoramiento en su distribución territorial, aunque no tan acentuado como a nivel federal.

²⁶ Apartado 5 (*supra*).

²⁷ Un panorama sobre la defensoría pública en México puede verse en Esquinca Muñoa, *Las defensorías de oficio en México*, México, Porrúa, 2006.

²⁸ Sobre la manera insuficiente en que los tribunales mexicanos han interpretado esta garantía hasta el momento puede verse Magaloni, Ana Laura e Ibarra Olguín, Ana María, “La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada”,

Por último, conviene mencionar que en 1998 se aprobó la Ley Federal de Defensoría Pública, la cual reorganizó la antigua defensoría de oficio federal, que estaba a cargo de la Suprema Corte de Justicia, y luego del Consejo de la Judicatura Federal. Dicha ley la convirtió en el actual Instituto Federal de Defensoría Pública, como órgano auxiliar del Consejo, y el cual tiene a su cargo no sólo la defensa pública de los inculpadados en los procesos penales federales, sino la asesoría jurídica pública en las demás materias federales.²⁹ Por su eficacia y creciente prestigio, este Instituto podría constituir un modelo para la reforma respectiva en las entidades federativas, la cual sigue pendiente al día de hoy.

III. CONCLUSIÓN

Los numerosos e intensos cambios reseñados en el apartado anterior sólo pueden entenderse y explicarse cabalmente, en cuanto a su orientación y racionalidad, si los vinculamos con el proceso de democratización política y de apertura económica de las últimas dos décadas. Tales procesos de cambio generan nuevas expectativas y demandas sociales hacia el sistema jurídico; estas expectativas y demandas se resumen en el concepto de “Estado de derecho”, el cual forma parte visible de la agenda pública desde hace más de una década.³⁰

Así se entiende fácilmente por qué la evolución de las instituciones judiciales mexicanas ha tenido por resultado una significativa transferencia de poder político y visibilidad social hacia

Cuestiones Constitucionales, núm. 19, julio-diciembre de 2008, pp. 107-147 (consultable en www.bibliojuridica.org).

²⁹ Véase Rodríguez Lozano, Amador, “Por un acceso real a la justicia en México. El caso del Instituto de Defensoría Pública”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 2, enero-junio de 2000, pp. 239-250 (consultable en www.bibliojuridica.org).

³⁰ Los planes nacionales de desarrollo de los últimos tres gobiernos federales (1995-2010) han señalado al “Estado de derecho” como a uno de sus ejes centrales.

ellas, y por qué se han convertido también en un factor central de legitimidad del orden constitucional. La gran mayoría de los cambios examinados aquí no tienen otro propósito que el de ampliar las facultades y competencias de los tribunales y de garantizarles las condiciones que les permitan ejercer sus funciones con grados cada vez más elevados de especialización y profesionalismo. La misma “reforma procesal” a que se ha hecho referencia es también un cambio, que tiene el propósito de trasladar el centro de gravedad y de decisión de la justicia penal desde el ámbito del Ministerio Público —todavía como parte del Poder Ejecutivo— al ámbito del Poder Judicial y de los juzgadores. Solamente así —se ha pensado— es posible dar legitimidad y transparencia al funcionamiento de la justicia, al mismo tiempo que se cuenta con mejores y más efectivas garantías para los procesados y las víctimas del delito.

Si es cierto que la reforma judicial responde a demandas y expectativas de la sociedad mexicana, antes que a influencias o programas de instituciones extranjeras o internacionales, entonces resulta evidente por qué los cambios han sido tan frecuentes, y por qué el proceso ha sido relativamente lento, poco sistemático y escasamente planeado.³¹ Por la misma razón, cabe esperar que el impulso de la reforma no se detenga, y que, en el futuro inmediato, siga avanzando hacia nuevos horizontes de mejoramiento institucional. Ciertamente es que al menos una parte de la justicia mexicana enfrenta en la actualidad un desafío mayúsculo por los niveles crecientes de delincuencia, violencia y corrupción que están asociados al narcotráfico, pero no hay duda tampoco de que el desafío es más amplio y alcanza al conjunto de las instituciones del Estado, y que, por lo mismo, su solución no reside exclusiva y quizá tampoco esencialmente en el ámbito del Poder Judicial.

³¹ Un intento por dar un marco integral y coherente a los planteamientos de la reforma judicial se recoge en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006 (disponible en www.scjn.gob.mx). Este documento sistematiza y elabora las propuestas recibidas en una consulta nacional, organizada en 2003 por la Suprema Corte de Justicia.