

## LA NECESARIA AUTONOMÍA DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Eréndira SALGADO LEDESMA\*

SUMARIO: I. *Función jurisdiccional como atributo del poder público.* II. *Organización en el ámbito local.* III. *Garantías judiciales.* IV. *¿Independencia o autonomía?* V. *Autonomía externa e interna.* VI. *Sistemas de integración de órganos jurisdiccionales.* VII. *Autonomía constitucional de los tribunales administrativos.*

La función jurisdiccional tradicionalmente ha recaído en el Poder Judicial de la Federación y sus homólogos en las entidades federativas, de conformidad con el sistema de doble jurisdicción inspirado en el sistema federal norteamericano.<sup>1</sup> Por virtud del mismo, en México existen tribunales federales y locales con diferente esfera de competencia acorde con lo dispuesto en los artículos 17, 27, 73, fracción XXIX-H, 94, 99, 103, 104, 106, 107 y 122 de la carta constitucional vigente (artículos 123, 137, 140, 141 y 145 a 156 de la Constitución federal de 1824 y 17, 90 y 97 a 102 de la carta de 1857).<sup>2</sup> Así, se afirma: “Tanto la Federación como las entidades federativas han organizado sus tribunales en la forma que han estimado más adecuada”.<sup>3</sup> Empero, dicha prerrogativa queda sujeta a la observancia de las disposiciones de la carta federal; no obstante, tal mandato no se cumple del todo.

\* Catedrática en la División de Estudios de Posgrado en Derecho, UNAM. Investigadora nacional.

<sup>1</sup> El proyecto de reforma de los artículos 107 y 116 constitucionales turnado el 8 de abril del 2003, a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados por el grupo parlamentario de Partido Revolucionario Institucional, expresamente reitera que la dualidad de organismos judiciales establecida en la carta federal de 1824 deviene del texto de la carta constitucional de Norteamérica de 1787, bajo un sistema de doble jurisdicción con tribunales en la Federación y en las entidades federativas separados y con competencia propia cada uno ([www.cddocu.gob.mx/sia/co](http://www.cddocu.gob.mx/sia/co), 10 de abril del 2004).

<sup>2</sup> Salgado Ledesma, E., *Defensa de usuarios y consumidores*, México, Porrúa, 2007, p. 7. Esta argumentación fue originalmente expresada *in extenso* en esta obra.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 2

## I. FUNCIÓN JURISDICCIONAL COMO ATRIBUTO DEL PODER PÚBLICO

Por decisión del Constituyente permanente, la función jurisdiccional, desde el punto de vista material, se ha compartido por todas las potestades públicas; porque la tarea de administrar justicia no es potestativa ni exclusiva del Poder Judicial, salvo cuando se erige en juzgador de última instancia.<sup>4</sup> Por consiguiente, no existe fundamento para sostener que se transgrede el principio de división de poderes cuando se confiere a una autoridad administrativa, legislativa o judicial, según fuere el caso, la facultad de emitir actos diversos de los que formalmente le corresponden, porque las tres potestades desarrollan simultáneamente toda la gama de la actividad pública; aunque cada una de ellas ejerce una función de forma preponderante.

Bajo este razonamiento, como dispone el texto fundamental mexicano, también desarrollan función jurisdiccional: “administran justicia”, los otros poderes de la Unión cuando conocen de procedimientos materialmente jurisdiccionales a fin de sustanciar controversias o conflictos, como aquellos a cargo de la Secretaría de la Función Pública en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o del Poder Legislativo por conducto de la Cámara de Diputados como órgano instructor y de acusación y de la Cámara de Senadores como jurado de sentencia en el juicio político.

En el desenvolvimiento de la función jurisdiccional, a lo largo del tiempo también han participado órganos *sui generis* que atienden procedimientos especializados a fin de solucionar conflictos entre el ente estatal y sus servidores públicos o entre el capital y el trabajo. En época más cercana otros solucionan los diferendos surgidos en la rama ejecutiva en su relación con los administrados. No ha sido obstáculo para ello que los órganos se adscriban disciplinaria y orgánicamente al Poder Ejecutivo.<sup>5</sup>

Más aún, si las partes se someten de forma potestativa a un procedimiento en cumplimiento de un convenio anterior, la actuación tendiente a solucionar sus diferencias será de índole materialmente jurisdiccional, porque tendrá como finalidad la declaración de relaciones jurídicas y la resolución de controversias concretas sometidas a su examen imparcial con eficacia de cosa juzgada y fuerza ejecutiva, cualquiera que sea su sentido, con independencia de que se desborde la competencia originalmente atribuida a los órganos judiciales.<sup>6</sup> Tal es el caso de los órganos de justicia incidental

<sup>4</sup> Tesis CXXXV/2002, PJE, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XVI, octubre de 2002, p. 474.

<sup>5</sup> Gómez Lara, C., *Teoría general del proceso*, 9a. ed., México, Harla, 2001, p. 117.

<sup>6</sup> Salgado Ledesma, E., *op. cit.*, pp. 8-10.

situados en sede administrativa que emiten laudos con efectos de cosa juzgada que ponen fin a una controversia con fuerza imperativa, debatibles solo ante los tribunales de amparo. De este modo, el Ejecutivo también administra justicia merced a la actividad de algunos órganos administrativos: Procuraduría Agraria o Comisión Nacional de Arbitraje Médico. O bien por conducto de algunos organismos descentralizados; entes auxiliares de la administración pública: Procuraduría Federal del Consumidor y Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, entre otros.

La discusión sobre la probable inconstitucionalidad de la justicia incidental ya fue superada, según criterio interpretativo del máximo tribunal de la nación, que determinó su potestad materialmente jurisdiccional en tesis jurisprudencial de la Novena Época.<sup>7</sup> También lo fue la que tildaba de inconstitucionales los tribunales administrativos organizados inicialmente sin que lo previera el texto constitucional. El sustento posteriormente se incorpora en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en términos del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1967. En el artículo 104, fracción I, se estableció que las leyes federales podrían instituir tribunales dotados de plena autonomía para dictar sus fallos a fin de dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares. Esta reforma fue trascendente para normalizar constitucionalmente al anterior Tribunal Fiscal de la Federación (Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa), que desde 1936 administraba justicia delegada. Posteriormente, mediante decreto del 10 de agosto de 1987 se modificó el artículo 73, para establecer como una de las atribuciones del Congreso general la expedición de leyes que instituyeran tribunales encargados de dirimir las controversias de los particulares con la administración pública federal.

En 1987 también se reformó el artículo 116 de la carta federal, con la finalidad de que las Constituciones y las leyes de los estados pudieran instituir tribunales contencioso-administrativos dotados de plena autonomía para dictar fallos que dirimieran controversias entre las administraciones públicas locales y los particulares. A tal fin se establecerían las normas para su organización, su funcionamiento, así como el procedimiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

Cinco años más tarde, bajo técnica similar, se instituye la justicia agraria por medio de tribunales especializados dotados de autonomía y plena jurisdicción, merced a la reforma del artículo 27, fracción XIX, constitucional

<sup>7</sup> PJE, *Semanario Judicial de la Federación*, diciembre de 2001, t. XIV, p. 1037.

del 6 de enero de 1992. Si bien se sostiene que no son tribunales propiamente de índole administrativa, sino jurisdiccional, debido a que la materia a su cargo no comprende las relaciones entre el poder público y los gobernados,<sup>8</sup> tal postura no es del todo puntual. La jurisdicción es el género; la rama administrativa una de sus especies. Toda justicia agraria o administrativa será necesariamente jurisdiccional, porque tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas que, una vez sometidas al conocimiento de un órgano del Estado, se deciden de manera imperativa y desde posición imparcial.<sup>9</sup> Lo anterior, en virtud de que se colman los atributos que doctrinariamente se exige a la actuación del órgano para reputarse de tal índole: “a) es una función estatal; b) el Estado deposita la atribución en un órgano; c) el órgano interviene a petición de parte; d) la intervención tiene como finalidad solucionar controversias con carácter imperativo, e) la actuación se sujeta al atributo de imparcialidad”.<sup>10</sup>

## II. ORGANIZACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

El mandato del constituyente de instituir tribunales administrativos dotados de plena autonomía, poco a poco se ha concretado en la mayoría de las Constituciones de las entidades federativas.<sup>11</sup> A la fecha, los mismos se ubican orgánicamente dentro de la esfera de alguno de los poderes públicos locales: Ejecutivo o Judicial, o bien se organizan bajo criterios de autonomía.

En términos de la taxonomía utilizada por el doctor Jorge Fernández Ruiz, los tribunales se adscriben y organizan bajo los términos siguientes:<sup>12</sup>

Bajo la esfera del Poder Ejecutivo en: *a)* códigos de procedimientos contenciosos administrativos; *b)* códigos de procedimientos administrativos; *c)* leyes de justicia administrativa; *d)* leyes orgánicas de la administración pública, y *e)* leyes de lo contencioso administrativo.

Adscritos al Poder Judicial como: *a)* tribunales de lo contencioso administrativo, y *b)* salas del Tribunal Superior de Justicia.

<sup>8</sup> <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/notas/Origen.html>.

<sup>9</sup> Fix-Zamudio, H. *et al.*, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 30. En el mismo sentido, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales contemporáneos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977, p. 13.

<sup>10</sup> Salgado Ledesma, E., *op. cit.*, p. 5.

<sup>11</sup> López Ríos, P., *La justicia administrativa en el sistema federal mexicano*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1995. pp. 157 y 158.

<sup>12</sup> Fernández Ruiz, J. *et al.*, *Derecho administrativo del estado de Guanajuato*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

Dotados de autonomía constitucional: a) incorporados como órganos autónomos de los poderes del Estado.

Bien sea de una forma organizativa u otra, en el texto de todas las disposiciones normativas se les ha dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones. Sin embargo, se advierte una constante en la legislación que los rige; pese a la diversidad de sistemas, en todas y cada una de las Constituciones se estatuye que la designación de los magistrados responsables de la función jurisdiccional corresponderá al Ejecutivo, conjuntamente con el Legislativo. Una forma de designación indirecta en el cual un poder propone o designa y el otro dispone o ratifica. Esta práctica ha sido tomada —por no decir imitada— de la forma en que se designan los ministros: las altas autoridades del Poder Judicial de la Federación; pero desde mi perspectiva se utiliza igual método para dos supuestos diferentes.

Si bien los ministros son funcionarios jurisdiccionales (judiciales) propuestos y ratificados por los poderes Ejecutivo y Legislativo, en su diaria tarea se encargan de realizar la última interpretación de la Constitución y de mantener a los diversos poderes públicos dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones, y solo en casos de excepción solucionan conflictos en que se involucran gobernados y poder público, solo para verificar si en la actuación de este último se observó la regularidad constitucional. Cosa diversa ocurre tratándose de la justicia administrativa, cuyo ámbito de competencia se refiere al conocimiento y resolución de los asuntos provenientes de la función ejecutiva, cuyo titular se encarga de designar a quienes ocuparán el alto encargo de magistrados. Ello, según mi óptica, provoca una disfunción en el servicio de justicia. Le resta autonomía al órgano jurisdiccional a efectos de que la función bajo su encargo se desarrolle como lo ordena la Constitución federal: con verdadera autonomía e independencia.

Así, no resulta extraño que periódicamente, antes de concluir la gestión del Ejecutivo en turno, éste presente propuestas de funcionarios de algunas de sus dependencias, los que más tarde serán incorporados como magistrados de los tribunales administrativos. Similar tratamiento sujeta la designación de los magistrados que integrarán el Tribunal Agrario, según disponen los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, del 25 de febrero de 1992, a partir de una lista integrada con candidatos que deben satisfacer requisitos inferiores a los exigidos para otras magistraturas, los que estimo insuficientes para garantizar la idoneidad en el cargo.

Los magistrados administrativos se encargarán de resolver las contenciones que generó la actuación del Ejecutivo que recién concluyó su gestión,

quien los designó para tal encargo. Tal situación se vivió, no hace mucho, al finalizar el periodo presidencial 2000-2006, cuyo Ejecutivo, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 4o. de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, propuso al Senado diversos funcionarios provenientes de la Consejería Jurídica (una de las áreas de apoyo más cercanas) para integrarse como magistrados de dicho Tribunal. Algunos de ellos asumieron casi de inmediato la presidencia de las salas regionales, aun cuando es sabido que estas designaciones se determinan por votación de los propios integrantes del tribunal. Lo anterior puede propiciar disfunciones motivadas por actuaciones partidarias: “en pago de los favores recibidos”.

Vista la necesidad de garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones en beneficio de los justiciables, en paralelo a la reforma del artículo 116, en marzo de 1987, se adicionó un párrafo tercero al artículo 17 constitucional, a fin de que las leyes federales y locales garantizaran efectivamente su independencia y el *imperium* en sus resoluciones. A partir de tales postulados, la justicia debe administrarse de forma pronta, completa e imparcial por tribunales —judiciales, administrativos, agrarios— autónomos e independientes que estarán siempre expeditos. Pero ¿cómo garantizarlo?

### III. GARANTÍAS JUDICIALES

El artículo 17 constitucional se ubica en el apartado de las garantías individuales. Luego, sus prevenciones deben permear todo el servicio de justicia, con independencia del poder al cual se encuentre adscrito el órgano responsable de administrarla, sea federal o local o fuere dotado de autonomía constitucional. Todos se subordinan al principio de legalidad en su actuación.

En este rubro no se está ya en el ámbito de una facultad; por ende, de ejercicio potestativo, sino de una atribución. Dicho de otra forma: si bien es optativo para las entidades federativas organizar los términos en que se impartirá la justicia administrativa, una vez introducidas sus prevenciones en la legislación interna, ésta debe sujetarse a los principios establecidos en la Constitución general de la República. El suministro del servicio de justicia, no solo radicado en sede judicial, sino en los diversos tribunales especializados por materia, quedó así garantizado: asegurado como derecho fundamental de todo gobernado debido a su inclusión en el apartado dogmático de la Constitución.

Al conjunto de disposiciones que tienen como finalidad asegurar los términos en que se brindará el servicio de justicia se les denominó “garantías

judiciales”.<sup>13</sup> Esas poseen un doble enfoque, pues al tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura favorecen la situación de los justiciables. Se equiparan con instrumentos que las normas constitucionales establecen para lograr que el juzgador se conduzca de manera independiente e imparcial. Dentro de ellas destaca: a) la estabilidad de quienes la administran; b) su derecho a percibir una remuneración decorosa; c) la responsabilidad que deben asumir en el desarrollo de la función, y d) la autoridad que deben disponer en el cumplimiento de sus decisiones.

El uso de la noción probablemente derivó de las disposiciones incorporadas en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos:<sup>14</sup> Pacto de San José, de la cual México forma parte desde el 24 de marzo de 1981. En su artículo 8o. denomina “garantías judiciales” tanto al derecho de acceso a la jurisdicción como a los requisitos esenciales que sujetan todo el proceso judicial para lograr la efectividad real de los derechos del gobernado. Por ello son equiparables con los atributos inherentes a la función o servicio público que amplían las garantías tuteladas en beneficio del gobernado.

Tales presupuestos no son tan de actualidad como estima la generalidad. Hace más de doscientos años, en *El federalista*, Alexander Hamilton sostenía la necesidad de que los jueces quedaran en posesión de sus cargos de forma definitiva, además de disfrutar de remuneración decorosa que no pudiera disminuirse durante su permanencia en funciones; porque, de lo contrario, se propiciaría arrojar la administración de justicia en manos poco competentes y menos capacitadas para desempeñarla con utilidad y decoro: “Conforme al modo ordinario de ser de la naturaleza humana, un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad”.<sup>15</sup> Esta necesidad se ha manifestado en los anales del Poder Judicial de la Federación, el que fuera por mucho tiempo: “el poder público más mal pagado de la Unión”. Así se argumentó en plena época revolucionaria en el Senado, en una de las tantas veces que se discutió una reforma que posibilitara su independencia económica:

No se puede pensar si no se ha comido; no se puede pensar en el porvenir si no se tiene garantizado el puesto, si se abrigan temores, si no se puede estar

<sup>13</sup> Fix-Zamudio, H., *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial. Grandes tendencias políticas contemporáneas*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1986, pp. 18 y ss., y *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 31.

<sup>14</sup> San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

<sup>15</sup> Hamilton, A. et al., *El Federalista, los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 331 y ss.

seguro de conservarlo; podrá haber mucho valor moral, un espíritu, un amor a la justicia, muy grandes, pero las necesidades de la vida real son más apremiantes todavía, y, cuando estas necesidades se imponen, el espíritu más firme y la conciencia más recta pueden torcerse, y, entonces se sigue la sugestión de aquel de quien depende el nombramiento. La justicia no debe estar sujeta a ese peligro, a todas esas eventualidades.<sup>16</sup>

### III. ¿INDEPENDENCIA O AUTONOMÍA?

Los tratadistas que estudian la organización de la administración de justicia sostienen que la independencia de los tribunales se obtiene por dos medios: por elección o por inamovilidad. Para otros radica, en la educación y profesionalización de la función. Otros más afirman que la base de todas las independencias reside en la emancipación económica.<sup>17</sup>

El máximo tribunal de la nación sostiene que la independencia judicial es un principio de rango constitucional. Por ello, no obstante que los principios de la carta federal que la garantizan no se encuentren previstos en la normativa estatal que regule la función, ello no significa que no deban ser cumplidos, pues éstos deben garantizarse siempre por ser obligatorios al establecerse en la Constitución federal.<sup>18</sup> Bajo estas previsiones, el artículo 116, fracción III, prescribe que la independencia de los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus funciones debe garantizarse por las Constituciones y leyes orgánicas de los estados mediante el establecimiento de condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados.

El numeral, en la parte referida a los magistrados judiciales, estipula que sus nombramientos se realizarán de manera preferente de entre las 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, siempre y cuando reúnan los requisitos previstos por las fracciones I a VI del artículo 95 de la Constitución federal: ciudadanía mexicana por nacimiento; ejercicio pleno de derechos; 35 años de edad; 10 años de titulado en derecho; buena reputación y no haber sido condenado por delito con pena corporal de más de un año de prisión u otro que lastime seriamente la buena fama en

<sup>16</sup> Sanchez Díaz, A., *op. cit.*, pp. 10 y 11. Nota: Así se argumentó en la sesión del 22 de noviembre de 1911 de la Cámara de Senadores.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 11 y 12.

<sup>18</sup> Tesis P./J. 20/2006, P/JF, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, p. 1529.



el concepto público; residencia efectiva de dos años, y no haber ocupado alguno de los encargos que inhabilitan, en el año previo a su nombramiento.

La estabilidad en el encargo judicial que se pretende alcanzar en términos del artículo 116 constitucional se sustenta en ciertas bases acorde con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado de las disposiciones de la carta federal:<sup>19</sup>

- Sujeción de la designación del funcionario a los requisitos constitucionales que garanticen su idoneidad.
- Consagración de la carrera judicial en las Constituciones y leyes de los estados.
- Remuneración adecuada e irrenunciable.
- Estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo.
- Posibilidad de ratificación al término del ejercicio.
- Inamovilidad para los juzgadores ratificados en sus puestos.

La independencia judicial tiene su apoyo en el principio de la división de poderes. Si el juez es dependiente en el orden material, en el orden moral o en el orden funcional del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, los poderes del Estado no son tres, sino dos.<sup>20</sup> Tiene profundas relaciones de conexidad con la existencia de un verdadero Estado y con los mecanismos necesarios para que los jueces actúen libremente sin la injerencia de los poderes públicos.<sup>21</sup>

La idea se encuentra fuertemente arraigada a la estructura del Estado. No permite que los poderes intervengan en las funciones de los otros, logrando con ello que los jueces apliquen estrictamente la ley en beneficio de los gobernados. Este constituye el único camino para que hagan correctamente su trabajo. La independencia de los juzgadores es un imperativo de todo Estado de derecho. Estriba en que la magistratura se mantenga alejada de la política, y esto lleva consigo una doble exigencia: a) que esté al margen de las funciones políticas, incluso la formulación de las normas jurídicas; b), que esté totalmente sustraída a las influencias políticas.<sup>22</sup> La base

<sup>19</sup> Tesis P./J. 44/2007,PJF, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1641.

<sup>20</sup> Couture, E. J., *Estudios, ensayos y lecciones de derecho procesal civil*, México, Jurídica Universitaria, 2001, vol. 2, pp. 26 y 27.

<sup>21</sup> Fayt, C., *La supremacía constitucional y la independencia de los jueces*, Buenos Aires, Depalma, 1994, p. 2.

<sup>22</sup> Castán Tobeñas, J., *Poder judicial e independencia judicial*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1951, pp. 43 y 46.

fundamental para que los jueces realicen adecuadamente su función estriba en que se encuentren ajenos a la política que mueve a los otros poderes estatales; en consecuencia, libres de cualquier tipo de subordinación que no sea la norma que deberán aplicar. De no ser así, los jueces serán empleados de esos poderes. Un empleado defiende los intereses de su patrón, no de quienes acuden ante él.

Por ello, la independencia de los órganos jurisdiccionales exige estabilidad ante movimientos de índole política que afectan con periodicidad a los otros poderes públicos. Para salvaguardarla, tal y como se expresó en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1987,<sup>23</sup> la jurisdicción debe quedar separada de las mudables corrientes de la administración y de la política, al tiempo que se privilegie la permanencia en los cargos con base en una carrera que garantice su idoneidad e imparcialidad, encauzada más en beneficio de la sociedad que en función de la estabilidad laboral de los funcionarios encargados de administrar justicia.

La inamovilidad judicial es presupuesto de la independencia judicial: “Si el juez es destituable de su destino a discreción del Poder Ejecutivo dependerá de éste”.<sup>24</sup> Por ello, la permanencia del juzgador no puede sujetarse a la buena voluntad de otros poderes estatales. Sobre el tema se han logrado avances con la inamovilidad en la designación de funcionarios encargados del servicio y con la actualización de sus emolumentos, pero todavía no puede garantizarse la efectividad plena de tales postulados.

Adicionalmente, también es menester garantizar la idoneidad de los funcionarios y los nombramientos sucesivos, más que la independencia en el nombramiento inicial.<sup>25</sup> Quienes sean designados como impartidores de justicia deben satisfacer requisitos esenciales que garanticen su idoneidad. Esta es producto del cuidado que se tenga en la selección del personal que desarrollará la delicada misión de pronunciar el derecho entre partes en conflicto. De poco servirán juzgadores inamovibles y salarios justos, con perfiles profesionales o éticos deficientes. Por ello, en las diversas cartas federales vigentes a lo largo de la historia patria, además de insertarse diversos procedimientos para la selección de los titulares de los órganos impartidores de justicia tanto del ámbito federal como de las diversas entidades federativas, se han fijado requisitos que aseguren su competencia, así como la dignidad que deberá prevalecer en el ejercicio del encargo: la satisfacción de deberes tanto legales como éticos.

<sup>23</sup> Salgado Ledesma, E., *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tres historias, una institución*, México, Porrúa, 2006, p. 75.

<sup>24</sup> Aguilera Rodríguez, C., *El Poder Judicial en la Constitución*, Barcelona, Bosch, 1980, p. 113.

<sup>25</sup> *Idem*.

## V. AUTONOMÍA EXTERNA E INTERNA

La autonomía del órgano implica la potestad de darse las leyes a sí mismo o dictarse sus propias normas. Del latín autonomía: de *autós*: sí mismo y *nomos*: ley.<sup>26</sup> Éste, a su vez deriva del griego *αὐτονομία*: potestad para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.<sup>27</sup> Visto desde la perspectiva de su acepción gramatical, ningún órgano jurisdiccional en el ámbito nacional cuenta con autonomía, ya que hasta el máximo tribunal de la nación carece de la facultad de dictar las leyes que lo regirán en el desempeño de su función, ni aun las de su organización interna. Más aún, ni siquiera cuenta con facultad de iniciativa de ley. Esta situación se evidencia en mayor medida en otros órganos jurisdiccionales.

Si, como se sostiene, la verdadera autonomía implica real coincidencia entre lo expresado en la norma jurídica que la establece y el ejercicio real del poder al interior del órgano,<sup>28</sup> tal aserto está lejos de ser una realidad en México, cuando ni siquiera en los textos legales se dota a los tribunales —judiciales o administrativos— de autonomía auténtica.

Lo anterior obliga a efectuar una reflexión sobre lo que implica la autonomía para los jueces: la capacidad de resolver los casos conforme a derecho tratando de alcanzar el ideal de justicia en virtud de que son aplicadores e intérpretes de las leyes, instrumentos generales y abstractos a los que los individuos decidieron someterse antes que estar bajo el yugo de un solo hombre. La misma se articula frente a las partes. Se vincula con la imparcialidad que debe caracterizar sus decisiones. Con la aptitud de resolver los casos sometidos a su conocimiento con absoluta libertad, integridad y probidad. Luego, la autonomía en este contexto deberemos entenderla más orientada a la acepción vulgar del concepto: como la condición de quien para ciertas cosas no depende de nadie.<sup>29</sup> Vista desde esta perspectiva, la autonomía que les confiere la norma se orienta hacia la libertad que debe observarse en las determinaciones del juzgador, no frente a las otras potestades públicas. Si la independencia o autonomía del juez es a medias, también la administración de justicia será de tal modo.

La norma fundamental también ordena que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales se emitan bajo criterios de imparcialidad: “Para lograr que [la justicia] se objetive en sentencias estrictamente apegadas a la

<sup>26</sup> González Uribe, H., “Autonomía”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1992, vol. 1, p. 280.

<sup>27</sup> *Diccionario de la Lengua Española*. <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta>.

<sup>28</sup> González Uribe, H., *op. cit.*, p. 282.

<sup>29</sup> *Idem*.

norma”.<sup>30</sup> El tribunal pleno considera que no basta el dictado de una resolución apegada a derecho, sino fundamentalmente que no dé lugar a que pueda tildarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido. Esta rectitud en la actuación del juzgador necesariamente implica su autonomía frente a presiones o intereses externos e inclusive intrínsecos, a fin de que no se dé la denominada “justicia de gabinete”,<sup>31</sup> resultado de intromisiones. Consecuentemente, la autonomía al resolver debe ser efectiva y afectiva. De la combinación de las dos conductas parciales de las partes deberá nacer, en el justo medio, la decisión imparcial como síntesis de esas dos fuerzas equivalentes y opuestas.<sup>32</sup>

Una vez analizada la función de los órganos jurisdiccionales desde las perspectivas externa e interna, se permite vislumbrar que en caso de que fueran cumplidos los postulados constitucionales se lograría que los jueces permanecieran firmes ante los embates políticos de los otros poderes estatales, tesitura en la cual ganaríamos todos y avanzaríamos en la construcción de un verdadero Estado de derecho.

Pero ¿qué ocurre con los juzgadores de la rama contenciosa administrativa?, por qué razón los mandatos que pretenden garantizar la independencia de los órganos judiciales no los han incorporado en sus prevenciones?, ¿cuál es la razón de que la autonomía e independencia que pretende lograrse para la rama judicial no se haya hecho extensiva para los tribunales administrativos? Luego, ¿hay órganos más autónomos que otros?<sup>33</sup> En apariencia sí.

Hasta la interpretación constitucional que realiza el más alto tribunal de la nación los excluye. La Suprema Corte sostiene que la remuneración de los juzgadores de los poderes judiciales locales no puede disminuirse durante su encargo con la finalidad de evitarles “preocupaciones de carácter económico y con ello la posibilidad de que sean objeto de presiones [...] en el desempeño de su función jurisdiccional”.<sup>34</sup> Cuando se refiere a los órganos jurisdiccionales electorales, su interpretación de la norma siempre será en el sentido de preservar su remuneración a fin de que “no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad en perjuicio

<sup>30</sup> *Idem*.

<sup>31</sup> Chioyenda, J., *Derecho procesal civil*, México, Cárdenas Editor, 1989, p. 378.

<sup>32</sup> Alvarado Velloso, A., *El juez. Sus deberes y facultades. Los derechos procesales del abogado frente al juez*, Buenos Aires, Depalma, 1982, p. 19.

<sup>33</sup> Lavilla Rubira, J. L., *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. 1, pp. 675 y ss.

<sup>34</sup> Tesis P/J.18/2006, P/JF, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, vol. XXIII, p. 1449.

de la sociedad”.<sup>35</sup> Pero ¿qué pasa con los magistrados administrativos y sus remuneraciones? En su beneficio, tal vez pueda invocarse una tesis aislada que aborda la independencia judicial, la cual refiere la observancia del principio de estabilidad económica:

La independencia judicial constituye un rasgo distintivo de la regulación constitucional y legal que rige, entre otros aspectos, los relacionados con el nombramiento, duración en el cargo, remuneraciones y demás aspectos relevantes de los *derechos y obligaciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales*, por lo que al interpretar dicha regulación, las conclusiones a las que se arribe deben ser acordes con este principio.<sup>36</sup>

## VI. SISTEMAS DE INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES

Existen dos sistemas que históricamente se han utilizado para integrar los órganos jurisdiccionales: designación y elección. El primero tiene antecedentes en los sistemas monárquicos absolutos, donde la jurisdicción recaía en el rey, al cual le correspondía nombrar y remover libremente a los juzgadores. De éste derivan cuatro vertientes según a quien le corresponde la designación: al órgano Ejecutivo, al Legislativo, un combinado integrado de ambos y la cooptación que se caracteriza por que los jueces son designados por un tribunal de mayor jerarquía.

En la actualidad existe otro sistema, que empieza a privilegiarse. En él la designación corresponde a consejos judiciales o magistraturas que la realizan a partir de un procedimiento previamente establecido llamado *carrera judicial*. El sistema de elección fue utilizado en un principio en la naciente nación norteamericana, y solo en el ámbito local, apartándose de la costumbre inglesa, con el propósito de democratizar los procedimientos de nombramiento que se consideraban autoritarios.

El servicio de carrera también se ha introducido en algunas Constituciones locales para la selección del personal de la rama judicial, inferior a magistrado, pero tal mandato no ha perneado a la rama administrativa. Mención aparte merece la regulación del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuyos artículos 3o. y 10 de la Ley Orgánica que rige su organización y atribuciones incorpora el servicio de carrera para la selección de los servidores de la rama jurisdiccional de jerarquía inferior a magistrados:

<sup>35</sup> Tesis P/J.122/2007, PJE, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, vol. XXVI, p. 990.

<sup>36</sup> Tesis P.XIV/2006, PJE, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, vol. XXIII, p. 24. Nota: las cursivas son mías.

secretarios de acuerdos de sala superior, secretarios de acuerdos de sala regional, actuarios y oficiales jurisdiccionales.

## VII. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Con la finalidad de garantizar que la función jurisdiccional se deposite en el órgano que por antonomasia se ha encargado de ella, existe una figura doctrinaria denominada unidad de jurisdicción, que consiste en que los órganos de impartición de justicia formen parte del Poder Judicial, ya que se cree que si la función jurisdiccional se encuentra dentro de la estructura de este Poder, cuya naturaleza es la de resolver los conflictos que se susciten entre los ciudadanos y aun entre los propios poderes estatales, la impartición de justicia será mejor. Si bien se han logrado algunos avances en el orden federal, la *carrera judicial* sigue siendo cuestionada por endogámica y dada la negativa del Poder Judicial de la Federación de que sean revisables sus procedimientos de forma externa a fin de transparentarlos. A esta teoría se contraponen la llamada *juridización* del Estado, originada por la cada vez más amplia administración en el ámbito de la impartición de justicia a través de tribunales administrativos o no judiciales, la cual ha tenido éxito en nuestro país. Debido a ello existen tribunales especializados en diversas materias fuera del ámbito de la judicatura; sólo cabría preguntarnos si el hecho de que estos tribunales se encuentren fuera del Poder Judicial contribuye al mejoramiento de la impartición de justicia; si garantiza mayor independencia de los jueces y un mejor acceso al sistema de justicia.

Para ilustrar los inconvenientes, conviene recordar que el actual presidente del Tribunal Superior Agrario se mantiene en su encargo por virtud de una sentencia de amparo que impidió su remoción. El presidente de la República presentó una lista al Senado para la designación de magistrados agrarios, pero el Senado ratificó tres fuera de ella; uno de ellos, su presidente, lo que provocó una controversia entre poderes.<sup>37</sup> Al parecer, ambas potestades mostraron “demasiado interés” en preservar la autonomía del Tribunal, lo que finalmente se logró con el apoyo de la justicia constitucional,

<sup>37</sup> Aranda, J., “SCJN: El Ejecutivo, único facultado para proponer magistrados del Tribunal Agrario”, *La Jornada*, 2 de junio de 2004, p. 14 ([ob.mx/noticias/2004/junio/060204](http://ob.mx/noticias/2004/junio/060204)). Nota: en su resolución, la Corte resolvió la controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo federal en contra del Senado, mediante la cual impugnó el nombramiento de tres magistrados agrarios por parte de los legisladores y el acuerdo de su ratificación: el pleno dio la razón al Ejecutivo federal, al determinar que solo el presidente tiene facultades para proponer a los candidatos a magistrados del Tribunal Agrario, y que el órgano Legislativo únicamente puede “designar, no elegir” a estos juzgadores.

por decisión del Poder Judicial de la Federación que se ha convertido desde hace pocos años en el “guardián de la autonomía jurisdiccional”. Gracias a él, muchos magistrados permanecen en el encargo jurisdiccional pese a no haber sido ratificados.

Cuando iniciaron funciones los tribunales agrarios hubo quienes propusieron adscribirlos al Poder Judicial de la Federación para garantizar la autonomía en sus decisiones; pero tal propuesta no prosperó. Se aseveró que no resulta tan relevante su lugar de adscripción, sino la garantía de su funcionamiento en los términos que ordena la Constitución.<sup>38</sup> La postura se comparte en su totalidad.

Tampoco garantiza su independencia incorporarlos en la Constitución denominándolos órganos autónomos del Estado, porque la autonomía de los tribunales contencioso-administrativos sigue siendo adjetivada: cuando mucho orgánica y funcional. Los juzgadores siguen subordinados al Legislativo, y, en mayor medida, al Ejecutivo, por cuanto toca a la designación de sus integrantes, su estabilidad, las normas que regulan la función y en términos presupuestales.

La autonomía de los órganos jurisdiccionales encargados de la justicia administrativa, federales o locales, hasta ahora resulta adjetivada cuando la norma los dota “de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independientes de las autoridades administrativas” o “para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la ley establece” al tiempo que los supedita en la designación de los funcionarios encargados de la función, los excluye de un servicio profesional y los limita en su organización, obtención y manejo de su presupuesto. Similar situación ocurre en la justicia agraria. En ambos casos vale la necesidad de concretar los desarrollos que han avanzado en otros sectores de la administración de justicia: la profesionalización a través de una auténtica carrera judicial y a la separación entre las funciones de juzgar y administrar.<sup>39</sup> Lo anterior sin desmedro de avanzar en lograr la auténtica autonomía del servicio de justicia en México.

Cualquier decisión que se tome para la ubicación de los tribunales administrativos, sea que se adscriban al Ejecutivo, que se ubiquen dentro del Poder Judicial, en un sistema mixto, o bien que logren su autonomía en términos constitucionales, lo que debe privilegiarse; más que el modelo, es dotarlos de las herramientas que les permitan brindar justicia sin intromisiones. Si ello no se garantiza, cualquier reforma tenderá al fracaso.

<sup>38</sup> <http://derecho.ilam.mx/facultad/materiales/proflic/Raigosa>.

<sup>39</sup> García Ramírez, S., *Origen, fundación y perspectivas de los tribunales agrarios*, en <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/notas/Origen.html>.