

El gran reto de la judicatura local. Su independencia real

*Víctor Colli Ek**

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Problema añejo. El Proyecto de Carranza y el Constituyente de 1917. 3. La supervivencia del prejuicio. La Reforma de amparo y la oportunidad perdida. 4. El sistema constitucional y las garantías de la IJL. 5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes restos de la judicatura local se da en su entendido orgánico, como parte de la división de poderes al interior de las entidades federativas.

Una razón importante del gran anhelo que existe de volver dicha judicatura en órganos de definitividad como estaba considerado en la Constitución de 1824, ha sido la presunción de su falta real de independencia, especialmente frente a los ejecutivos locales. Esa es una razón poderosa por la que en modificaciones posteriores, como la del amparo de 2011, no se haya decidido retomar esa añeja definitividad del primer modelo federal mexicano.

En el presente estudio se expone el estado de la cuestión de este reto —la presunción de su falta de independencia real— desde dos ángulos. El primero de ellos, aborda la discusión, presunción y consecuencias de su falta de independencia, a partir de dos sucesos: primeramente, en el origen de nuestro constitucionalismo vigente, el discurso de Carranza y las discusiones en el Congreso Constituyente de 1916-1917; y segundo, la oportunidad perdida en la reforma de amparo de 2011, cuya iniciativa sí consideraba apoyar a la transformación de la judicatura local en órganos definitivos, cuestión que al final no sucedió.

* Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Campeche. Responsable del proyecto de investigación: "La Suprema Corte y la defensa de los Derechos Humanos en el nuevo paradigma jurisprudencia en México. Doctrina Constitucional en Serio" financiado por PRODEP-SEP, del cual el presente estudio es un producto. www.victorcolliiek.com; vimcolli@uacam.mx

El segundo ángulo se refiere al qué dice y cómo se ha desarrollado el esquema de garantías de la independencia judicial local (en adelante IJL) en el sistema constitucional mexicano. Esto es importante, ya que si se pretende hacer un estudio pormenorizado de las razones sociales, económicas, políticas, sociológicas, etc., —cuestión necesaria pero que es no motivo del presente estudio— de por qué después de tanto tiempo se sigue pensando en que realmente los poderes judiciales locales no son lo suficientemente independientes, debemos empezar por verificar qué indica nuestro modelo constitucional vigente sobre ello, un poco responder a la pregunta: ¿apoya o garantiza la Constitución mexicana la IJL? Para ello, abordamos dos ángulos necesarios. En primer lugar, el texto constitucional y su evolución, desde 1917 a nuestros días, qué indica nuestra Carta Magna sobre las garantías de la IJL. Segundo, la interpretación constitucional de ese texto a través de nuestra Corte, o de qué manera, el Tribunal Constitucional mexicano ha defendido esa IJL.

Como se podrá observar en el estudio, existen garantías constitucionales, pero igualmente como se puede deducir, esas garantías no resultan suficientes para derribar el prejuicio de la falta de independencia judiciales locales, como para convertirlos en tribunales con una mayoría de edad reconocida plenamente.

2. PROBLEMA AÑEJO. EL PROYECTO DE CARRANZA Y EL CONSTITUYENTE DE 1917

En el Constituyente encontramos dos intervenciones trascendentes para el tema de la independencia judicial local, que marcarán una parte importante de su desarrollo histórico. La discusión pasa por la labor de los tribunales federales en la revisión —vía Amparo— de las sentencias de los tribunales de las entidades federativas.

2.1. La ideología del proyecto de Carranza

En el proyecto del “Primer Jefe”, es posible determinar una preocupación por el estado real de la IJL, específicamente cuando abordó el tema del amparo. En ese contexto, es posible ver tres líneas argumentativas entrelazadas en relación con la IJL, vía el Amparo.

Primero, la ingente carga de trabajo.

...las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no

El gran reto de la judicatura local. Su independencia real

solo los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban.¹

Segundo, la intervención de la judicatura federal en los asuntos judiciales locales.

El recurso de amparo establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó hasta quedar, primero, convertido en arma política; y, después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados; pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquellos.²

Tercero. La indubitable condición real de los jueces locales

...en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14³ una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.⁴

2.2. Preocupación en el Constituyente de 1917

Lo descrito líneas arriba sería analizado en el Congreso Constituyente, a través del voto particular presentado por los congresistas Heriberto Jara e Hilario Medina, el 22 de enero de 1917. En él, solicitaron la desaparición de tal estado de cosas, donde no hubiera cabida a la intervención federal a través del amparo en los asuntos civiles y penales locales.

Aquí el citado voto:

Ciudadanos diputados:

Una diferencia de apreciación sobre el papel del amparo garantizador de los derechos del hombre ha ocasionado este voto particular sobre el artículo 107 del proyecto que reglamenta los casos de procedencia de aquel juicio.

¹ Marván Laboorde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Tomo I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 2.

² *Ibidem*, pp. 2 y 3.

³ "Artículo 14.- No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley."

⁴ Marván, Ignacio, *op.cit.*, p. 8.

A reserva de ampliar nuestros razonamientos en la discusión del artículo, exponemos sucintamente nuestra manera de ver:

I. En las reglas del artículo 107 del proyecto se establece el amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles y en juicios penales. Esto nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados, porque la sentencia pronunciada por estos será atacada ante la Corte mediante el amparo; y sea que este alto tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el desprestigio de esta;

II. Los Estados, por sus tribunales, deben sentenciar definitivamente los litigios y las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía y no dejar nunca su justicia en manos ajenas, porque resultaría curioso que un Estado que se llama soberano no pueda impartir justicia;

III. La Constitución de 1824 tenía un principio que parece estar de sobra en una república federal; pero que hoy sirve para mostrar lo que debe ser la justicia en un Estado. Este artículo dice así:

Artículo 160: El Poder Judicial de cada Estado ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

IV. No es vano temor el de que con el sistema del artículo 107 del proyecto se nulifique la justicia local; es un hecho de experiencia que ningún litigante se conforme con la última sentencia del tribunal de un Estado y que acude siempre a la Corte. De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias como definitivas, y así los juicios en realidad tienen cuatro instancias: la primera, la segunda, la súplica y el amparo.

Estas consideraciones y el afán de establecer de una manera sólida la infranqueable justicia local han obligado a los subscripto miembros de la Comisión a formular el presente voto, proponiendo a la aprobación de esta honorable Asamblea el artículo 107 en los términos siguientes:

Artículo 107. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará la ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que la motivare.⁵

⁵ Voto particular de los CC. Heriberto Jara e Hilario Medina, sobre el artículo 107 del proyecto de reformas, Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1917), Tomo II, Número 65. Igualmente ver los números 68 y 69, donde se encuentra la discusión. CFR. Cabrera Acevedo, Lucio, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX*, México, SCJN, 2002, pp. 37-45.

El gran reto de la judicatura local. Su independencia real

A pesar de esta importante defensa de la soberanía local, el Constituyente decidió seguir manteniendo la intervención federal, inspirado en la misma ideología carrancista de la falta de independencia de los jueces locales, lo que se traducía en falta de garantías de una justicia local plena, esto se aprobaría con 139 votos a favor del dictamen de la Comisión y 4 votos en contra y a favor del voto particular.

3. LA SUPERVIVENCIA DEL PREJUICIO.

LA REFORMA DE AMPARO Y LA OPORTUNIDAD PERDIDA

En 2011, específicamente el 6 de junio, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, una reforma constitucional al único procedimiento de las personas para inconformarse de la violación a derechos humanos por parte de autoridades o particulares realizando actividades propias de las autoridades. Esta reforma, en su procedo de discusión de su Constituyente Permanente, tuvo una oportunidad para repensar si las circunstancias había cambiado de 1917 a la fecha, para modificar el *statu quo*, tanto de la intervención de la justicia federal sobre la local, como más de nuestro interés la presunción de que la judicatura local debía considerarse más independiente que hacía tantas décadas.

Lo anterior lo haría al analizarse el amparo directo, por lo que es importante indicar que este tipo de amparo está ligado a la intervención de la justicia federal sobre la local desde dos líneas: primero, las “violaciones directas” a la Constitución, entendidas como un daño realizado a un derecho reconocido en el texto constitucional o en la esfera de estándares internacionales legítimos en México; y segundo, “violaciones indirectas” a la Constitución —por medio de los artículos 14 y 16 constitucionales, comúnmente conocidas como “garantías de legalidad”— y que importan una violación de naturaleza legal, por parte de los jueces locales al emitir sus sentencias.

Recordemos que fue justamente esta segunda línea, la que estuvo en el centro de la discusión de Carranza y del Constituyente originario de 1917 que analizamos líneas arriba.

En ese sentido, es vía el amparo directo que se permite la intervención federal-local en la vertiente judicial, específicamente los tribunales colegiados de circuito, quienes estudian y califican las sentencias locales. A lo que dirían los constituyentes Jara y Medina, que se trata prácticamente de una exclusión de la definitividad de las sentencias locales.⁶

⁶ Ejemplo de ello lo encontramos en el criterio: “AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, SALVO TRATÁNDOSE DE CUESTIONES ELECTORALES. De los artículos 107, fracciones III y V, de la Constitución

Es así que en el proceso de reforma constitucional al amparo de 2011, la iniciativa propuesta pretendía un cambio importante. Exponía, en primer lugar a manera de crítica, que el amparo directo se había extendido, dando como resultado un sistema complejo de la justicia federal, y que la intervención sobre la judicatura local ahora resultaba un sinsentido, porque las decisiones tomadas en esos Amparos resultaban en confirmaciones de las sentencias locales.

Es por ello que la iniciativa⁷ establecía una solución: por un lado, fortalecer la autonomía de los tribunales locales, y dar a los tribunales colegiados de circuito una facultad de decisión sobre cuáles asuntos locales abordar. Esta facultad de decisión importaba dos criterios: importancia y trascendencia.⁸

Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que pertenezcan a cualquier orden jurídico parcial -federal, local, del Distrito Federal o municipal-, ya que estos tribunales derivan del orden jurídico constitucional y, por ende, se encuentran subordinados a él. En consecuencia, el juicio de garantías en la vía directa procede contra las sentencias dictadas en un juicio de protección de derechos humanos por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz por tratarse de un tribunal judicial, lo que se corrobora desde una perspectiva formal por lo previsto en los artículos 56 y 64, fracción I, de la Constitución Política de dicha entidad; máxime, que si bien el federalismo constitucional autoriza que las constituciones locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la Constitución General y las constituciones locales sobre ese aspecto, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la Ley Fundamental, pues el orden jurídico local está supeditado al constitucional, lo que busca garantizarse tratándose de esos fallos a través del juicio de amparo directo. Por ello, los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución General de la República en ese supuesto, salvo la materia electoral, la cual está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado”, Novena Época, Registro: 164177, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXXII, agosto de 2010, Tesis: P./J. 68/2010, p. 5.

⁷ Puede ser consultada en: Cámara de Senadores, *Gaceta del Senado*, sesión de 10 de diciembre de 2009.

⁸ Según la exposición de motivos del dictamen de las comisiones, implicaba la ponderación de: “a) que a juicio del Tribunal Colegiado de Circuito, la naturaleza intrínseca del caso permita que el mismo revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir en la afectación o alteración de valores sociales, políticos, o en general de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano, relacionados con la administración o impartición de justicia y b) que el caso, también a juicio del Tribunal Colegiado de Circuito, revista un carácter superior reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos”. *Ibidem*, pp. 68-69.

El gran reto de la judicatura local. Su independencia real

Con tal propuesta, indicaba la iniciativa,⁹ no se buscaba eliminar el amparo directo, sino atemperar su intervención, al abordar aquellos casos que fueren de estricta constitucionalidad –violación directa– al igual que importantes y trascendentes, dejando las demás sentencias locales como definitivas.

Es claro ver que la propuesta significaba la superación del prejuicio de 1917, la emergencia de un sistema nuevo, la posibilidad, mediante un paso importante, de consolidar a los jueces locales como independientes, sin embargo, al aprobar la reforma constitucional, esta iniciativa no logró ver la luz, y dentro de sus razones vemos con claridad la falta de la independencia y autonomía judicial local, si no, ¿por qué otra razón se afirmaría la potencial afectación del derecho de acceso a la justicia en caso de aprobar esta idea? Las razones de la negativa fueron las siguientes:

Por otro lado, estas comisiones dictaminadoras coinciden en términos generales con los argumentos contenidos en la iniciativa en el sentido de que hoy en día los poderes judiciales locales gozan de una mayor autonomía e independencia frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas. Asimismo, que la confianza en ellos ha ido aumentando, sustentada principalmente en las reformas al artículo 116 constitucional y en aquellas normas y acciones que van abriendo en nuestra sociedad las puertas de un Estado de derecho, sin embargo, estas comisiones no comparten la propuesta contenida en la iniciativa en el sentido de limitar en ciertas materias la procedencia del juicio de amparo directo, fijando como criterios de admisión de la demanda de amparo directo la *importancia y trascendencia*.

En efecto, si bien por un lado se reconoce la importancia de atender la problemática generada a partir del abuso de este instrumento de tutela constitucional, por otro, consideramos que es posible dar atención a dicha problemática a través de medidas diversas a las planteadas en la iniciativa con la finalidad de no afectar el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional.¹⁰

⁹ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 7 de diciembre de 2010, núm. 3156-IX, p. 28.

¹⁰ El texto de la iniciativa señalaba: 107. Fracción III, inciso a), cuarto párrafo: “El amparo a que se refiere este inciso será procedente cuando, además de los requisitos que para ello se establecen, las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio entrañen la fijación de un criterio de importancia y trascendencia en los términos que precise la ley reglamentaria.” Fracción V, último párrafo: “En todos los casos a que se refiere esta fracción, la procedencia del juicio de amparo se regirá por lo establecido el inciso a) de la fracción III del presente artículo.”

4. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL Y LAS GARANTÍAS DE LA IJL

Es claro que un reto de la judicatura local es precisamente la búsqueda de la consolidación de su independencia. En ese sentido, es trascendente revisar las garantías ofrece el sistema constitucional mexicano para su consolidación. En este apartado analizaremos estas garantías desde dos perspectivas: el texto constitucional y su interpretación por el tribunal constitucional mexicano.

4.1. La Constitución en su texto

La Constitución mexicana en su texto, contiene actualmente las garantías de la independencia de los jueces locales en el artículo 116 fracción III, el cual tuvo su origen en una constitucional posterior al diseño original, ya que el texto que el Constituyente de 1917 generó, no contemplaba¹¹ nada sobre ello.¹²

Dos reformas constitucionales implementaron estas garantías en el texto constitucional.

La primera reforma especializó el artículo 116 en el tema de los estados y sus poderes públicos,¹³ y en ese sentido implementaron una fracción —III— especializada en el poder judicial local.

La segunda reforma constitucional fue eminentemente judicial, al modificar lo relativo a los requisitos a cumplir para ocupar el cargo de magistrado, al igual que determinar prohibiciones para ocupar dicho cargo.

Veamos con un poco más de detenimiento estos cambios, por sí son importantes e igualmente porque la doctrina de la Corte mexicana sobre la IJL se desarrollará a partir de estos textos.

¹¹ Esta omisión constitucional, significaba una falta de definición en el Federalismo mexicano, al claramente definir en la Carta Fundamental lo relativo a la justicia federal, pero ser silente respecto de lo estatal. *Cfr. Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una Agenda para la justicia en México*, México, 2006. Concha Cantú, Hugo y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.

¹² El texto original del artículo indicaba: “Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.”

¹³ La inclusión de las previsiones constitucionales tanto del Poder Ejecutivo, como el Legislativo local, se habían realizado en reformas constitucionales previas, como la del 3 de febrero de 1983, pero al estar comprendidas previamente en el artículo 115, se decidiría que era mejor “especializar” un artículo constitucional, por lo que la reforma de 1987, decidiría hacer esto en el 116.

El gran reto de la judicatura local. Su independencia real

4.1.1. Primera reforma

Esta¹⁴ fue publicada el martes 17 de marzo de 1987.¹⁵ Fue una modificación sistémica a todo el aparato de justicia mexicano en general¹⁶ que implementó garantías para la independencia judicial. Fue una iniciativa presidencial que abrevó de las observaciones generadas en el XIII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana, realizado en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el día 16 de mayo de 1986.

Para lograr el objetivo de garantías la independencia judicial, se determinaron siete lineamientos: reconocimiento de la independencia del poder

¹⁴ El nuevo texto del 116 constitucional, en cuanto a la fracción III, sería el siguiente: "Artículo 116.- III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución. Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán 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. Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los Estados serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado. Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

¹⁵ *DOF* Martes 17 de marzo de 1987. Presidente Miguel de la Madrid H. Se reformó el artículo 116. Sobre ello, Cinthya Chanut Esperón ha indicado: "Con anterioridad a la reforma constitucional de 17 de marzo de 1987, no se encontraba regulada constitucionalmente la administración de justicia de los Estados, pues la organización de los tribunales se realizaba conforme a las facultades derivadas del artículo 124 de la Constitución, lo cual hizo que los justiciables optaran por la justicia federal de los Estados, lo cual a su vez generó el aumento de juicios de amparo." *El poder judicial de la Federación y la Tutela de la Independencia de los Poderes Judiciales Locales*, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La Justicia constitucional en las Entidades Federativas*, México, Porrúa, 2006, p. 99.

¹⁶ Fix-Fierro, Héctor, "La reforma judicial en México, ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?", en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, 2003, p. 278. Por su parte, Ulises Schmill Ordóñez ha señalado de este cambio constitucional lo siguiente: "La característica central de las reformas promovidas por el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, es la consistencia, la congruencia, la simetría de las normas referentes a los órganos de los poderes judiciales tanto federales y del Distrito Federal como de los estados locales" en *Las nuevas bases del sistema judicial mexicano, 1982-1987. Reflexiones, Apuntes Bibliográficos*, México, UNAM, 1987, p. 35.

judicial cuyo ejercicio debía estar regulado en el texto constitucional local y las leyes orgánicas respectivas; magistrados con los mismos *requisitos* para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia;¹⁷ esquema de nombramiento de jueces y magistrados; *facultad de los tribunales superiores de justicia para designar a los jueces de primera instancia* o sus equivalentes; establecimiento constitucional del *tiempo* durante el cual los magistrados ejercerán y durarán en su cargo, reelección, valoración exclusivamente por su desempeño pudiendo ser privados en los términos de la propia Constitución o de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos del Estado; *remuneración* adecuada, irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante el periodo de ejercicio.

4.1.2. Segunda reforma

La segunda reforma fue publicada el 31 de diciembre de 1994.¹⁸ Los dos elementos primordiales de esta modificación fueron, en primer lugar, ajuste a los requisitos para ser magistrado, y segundo, eliminación de la referencia a quien designaba a los jueces de primera instancia...¹⁹

4.3. La Constitución en su interpretación

El desenvolvimiento constitucional descrito, sería el marco que permitió a la Corte mexicana poseer los insumos adecuados para desarrollar una doctrina importante sobre la defensa de la independencia judicial local.

¹⁷ La Cámara de Senadores subrayó que los tribunales superiores de justicia como los máximos órganos jurisdiccionales de cada entidad federativa, deben de probar su objetividad, idoneidad profesional y moral para ocupar dichos cargos.

¹⁸ *DOF*, sábado 31 de diciembre de 1994. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Se reformó la fracción III, párrafo tercero y se derogó el párrafo quinto, hecho lo cual se recorre la numeración, del artículo 116. Fe de erratas publicada el 3 de enero de 1995. "Artículo 116.- I.- y II.- III.- Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación. Se deroga. IV. a VI."

¹⁹ En palabras de Cynthia Chanut Esperón: "La reforma del párrafo tercero tuvo como razón de ser el adecuar los requisitos e impedimentos exigidos para los magistrados locales a los consignados en el artículo 95 para los magistrados federales; y, la derogación del párrafo quinto, tuvo como finalidad el eliminar el esquema de nombramiento rígido para los jueces de los Estados a fin de que cada entidad federativa adoptara el esquema de organización judicial que estimara más conveniente", *op. cit.*, p. 99.

El gran reto de la judicatura local. Su independencia real

Tres instantes básicos²⁰ son lo que se han sucedido para que la Corte interpretara las implicaciones del artículo 116 fracción III, especialmente refiriéndose a las garantías de la independencia y autonomía judicial.

El primer de ellos fue la resolución del Amparo en Revisión 2021/99,²¹ que daría como resultado las jurisprudencias P./J. 101/2000,²² sobre las

²⁰ Tres momentos sistemáticos quiere decir aquellos donde se han definido marcos claros de desarrollo jurisprudencial, aunque no han sido los únicos, existe una doctrina rica de la independencia judicial local en México, donde se han definido tanto diversos actores a los que esta doctrina puede ser aplicada, como diversos desarrollos de los contenidos estructurales de la independencia –por ejemplo, implicaciones de la estabilidad, remuneración, evaluación de desempeño, entre otros-. CFR. Collí Ek, Víctor, *La magistratura estatal. Evolución, consolidación y defensa en la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2010.

²¹ Núm. de registro IUS 6880. Novena Época. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, Enero de 2001, pág. 497.

²² PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La interpretación relacionada del texto de este precepto de la Carta Magna y el proceso legislativo que le dio origen, surgido con motivo de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia que plasmó directamente su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta y tres y que dio lugar a la aprobación de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y siete, concomitantemente con la reforma del artículo 17 de la propia Ley Fundamental, permite concluir que una justicia completa debe garantizar en todo el ámbito nacional la independencia judicial al haberse incorporado estos postulados en el último precepto constitucional citado que consagra el derecho a la jurisdicción y en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que establece que “La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados”. Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes: 1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación; 2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de

bases de la independencia judicial en las entidades federativas, y la P./J. 107/2000,²³ acerca de los criterios de la situación jurídica de los poderes judiciales locales.

justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido; 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos: a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que solo podrán ser removidos “en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Octubre de 2000. Página: 32, No. Registro: 190,976, Jurisprudencia., Novena Época, Pleno, Tesis: P./J. 101/2000.

²³ PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Del análisis de este precepto y de las diferentes tesis que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pueden enunciar los siguientes criterios sobre la situación jurídica de los Poderes Judiciales Locales, y que constituyen el marco que la Constitución Federal establece a los Poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados miembros de la Federación, en cuanto a la participación que les corresponde en la integración de aquellos: 1o. La Constitución Federal establece un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los Congresos como los Ejecutivos de los Estados, en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia, o Tribunales Superiores de Justicia. 2o. Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados y, lógicamente, de los Magistrados de esos tribunales. 3o. Una de las características que se debe respetar para lograr esa independencia es la inamovilidad de los Magistrados. 4o. La regla específica sobre esa inamovilidad supone el cumplimiento de dos requisitos establecidos directamente por la Constitución Federal y uno que debe precisarse en las Constituciones Locales. El primero, conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, consiste en que los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, como expresamente lo señala la Constitución Federal; el segundo consiste en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados, según también lo establece el texto constitucional, podrán ser reelectos, y si lo fueren, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados. El requisito que debe preverse en las Constituciones Locales es el relativo al tiempo específico que en ellas se establezca como periodo en el que deben desempeñar el cargo. 5o. La seguridad en el cargo no se obtiene

El gran reto de la judicatura local. Su independencia real

El segundo instante se dio en la decisión de la controversia constitucional 4/2005 o caso Tlaxcala,²⁴ que generó la jurisprudencia P./J. 15/2006.²⁵

hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en el que un Magistrado inicia el ejercicio de su encargo. Esta conclusión la ha derivado la Suprema Corte del segundo y cuarto párrafos de la propia fracción III del artículo 116 y de la exposición de motivos correspondiente, y que se refieren a la honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados como Magistrados, así como a la carrera judicial, relativa al ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Si se aceptara el criterio de que esa seguridad solo la obtiene el Magistrado cuando adquiere la inamovilidad, se propiciaría el fenómeno contrario que vulneraría el texto constitucional, esto es, que nunca se reeligiera a nadie, con lo que ninguno sería inamovible, pudiéndose dar lugar exactamente a lo contrario de lo que se pretende, pues sería imposible alcanzar esa seguridad, poniéndose en peligro la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. El principio de supremacía constitucional exige rechazar categóricamente interpretaciones opuestas al texto y al claro sentido de la Carta Fundamental. Este principio de seguridad en el cargo no tiene como objetivo fundamental la protección del funcionario judicial, sino salvaguardar la garantía social de que se cuente con un cuerpo de Magistrados y Jueces que por reunir con excelencia los atributos que la Constitución exige, hagan efectiva, cotidianamente, la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal. No pasa inadvertido a esta Suprema Corte, que este criterio podría propiciar, en principio, que funcionarios sin la excelencia y sin la diligencia necesarias pudieran ser beneficiados con su aplicación, pero ello no sería consecuencia del criterio, sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño. En efecto, es lógico que la consecuencia del criterio que se sustenta en la Constitución, interpretada por esta Suprema Corte, exige un seguimiento constante de los funcionarios judiciales, a fin de que cuando cumplan con el término para el que fueron designados por primera vez, se pueda dictaminar, de manera fundada y motivada, si debe reelegírseles, de modo tal que si se tiene ese cuidado no se llegará a producir la reelección de una persona que no la merezca, y ello se podrá fundar y motivar suficientemente. 6o. Del criterio anterior se sigue que cuando esté por concluir el cargo de un Magistrado, debe evaluarse su actuación para determinar si acreditó, en su desempeño, cumplir adecuadamente con los atributos que la Constitución exige, lo que implica que tanto si se considera que no debe ser reelecto, por no haber satisfecho esos requisitos, como cuando se estime que sí se reunieron y que debe ser ratificado, deberá emitirse una resolución fundada y motivada por la autoridad facultada para hacer el nombramiento en que lo justifique, al constituir no solo un derecho del Magistrado, sino principalmente, una garantía para la sociedad. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Octubre de 2000, Página: 30, No. Registro: 190,970, Jurisprudencia, Novena Época, Pleno, Tesis: P./J. 107/2000.

²⁴ Este asunto devino de un proceso de sustitución de magistrados en el Estado de Tlaxcala, mediante una convocatoria pública expedida por el Congreso del Estado en el Periódico Oficial. Sería ponente del caso el ministro José Ramón Cossío Díaz y fue resuelta el 13 de octubre de 2005.

²⁵ "PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA. La finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que estas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y

Básicamente, estas jurisprudencias harían aparecer la primera base sistémica de la independencia judicial local, a partir de la lectura, en dos dimensiones, que haría la Corte de las implicaciones del 116 fracción III.

Primera dimensión, las garantías constitucionales:

1. Existencia de requisitos constitucionales locales, para la designación de los Magistrados de los tribunales superiores de justicia locales.
2. Carrera judicial, que implica: ingreso, formación y permanencia de quienes servirían en los poderes judiciales y con un criterio de preferencia para los que habían ya fungido al interior de estos.
3. Garantía de seguridad económica de los jueces y magistrados: remuneración adecuada e irrenunciable, la que no podría ser disminuida durante su encargo.
4. Definición de la estabilidad o seguridad en el del cargo, a través de tres ángulos constitucionales: a) el tiempo de duración en el ejercicio del cargo de magistrado; b) posibilidad de ratificación al término del ejercicio, al demostrarse poseer los atributos reconocidos en el nombramiento, y c) categoría de inamovilidad judicial para los magistrados ratificados.

Segunda dimensión. Criterios devenidos de esas garantías:

1. Marco de actuación que vincule tanto a los congresos como a los ejecutivos locales, para nombramiento y permanencia en el cargo de magistrados.
2. Salvaguarda de la independencia judicial.

leyes secundarias. Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversos principios a favor de los Poderes Judiciales Locales, consistentes en: a) el establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que estos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad. Estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contemplados, ello no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de principios a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, núm. XXIII, febrero de 2006, Página: 1530, registro: 175,858, Jurisprudencia, Novena Época, Pleno, Tesis: P./J. 15/2006.

El gran reto de la judicatura local. Su independencia real

3. Respeto de la Inamovilidad, a través de la observación de: a) establecimiento en las constituciones locales, de la duración del cargo de magistrado y su respeto real; b) posibilidad de la reelección.
4. Definición clara de la seguridad del cargo, la cual se goza desde el momento mismo del nombramiento y no hasta la ratificación.
6. Evaluación del actuar del magistrado antes de que concluya el período de su nombramiento, para determinar si acredita el cumplimiento de los atributos exigidos en las constituciones y que le llevarían a la ratificación o no.

Ahora bien, el tercer instante se dio con la decisión de la controversia constitucional 138/2008.²⁶ En ella evolucionó significativamente la doctrina anterior, ya que se tradujo en la garantía jerárquica de la IJL para su respeto. Se definió qué debía contener una carta magna local, para considerarse respetuosa de los criterios y principios constitucionales y jurisprudenciales. La solución fueron 16 requisitos mínimos:

1. Previsión del órgano cúspide del Poder Judicial de los Estados.
2. Previsión del número de Magistrados del órgano cúspide.
3. Previsión del número de Magistrados, pero en el sentido de que debe ser un número determinado.
4. Previsión de los Jueces de Primera Instancia.
5. Previsión de cualquier órgano en el que se deposite el ejercicio del Poder Judicial del Estado.
6. Previsión del órgano del Poder Judicial del Estado que se encargue de la administración, vigilancia y disciplina de los servidores del Poder Judicial del Estado, así como el garantizar las condiciones de su ingreso, formación y permanencia; aquí son dos votaciones que se fusionaron en una sola.
7. Regulación de las atribuciones esenciales del órgano cúspide.
8. Previsión sobre el o los órganos que participan en el procedimiento para nombrar Magistrados.
9. Procedimiento para el nombramiento de magistrados.
10. Previsión de los requisitos mínimos para ser nombrado juez.
11. Previsión de las bases generales que acotan las causas de remoción de los magistrados.
12. a) El órgano u órganos competentes para conocer y resolver el procedimiento para remover magistrados; b) dicho órgano debe ser colegiado.

²⁶ Controversia constitucional 138/2008. Actor: Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. Miembra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta el día 8 de noviembre de 2010. Sesionada los días 26 y 28 de octubre, 4 y 8 de noviembre de 2010.

13. Previsión de las bases generales que acotan las causas de remoción de los Jueces.
14. a) Órgano competente para resolver sobre la remoción de los jueces; b) dicho órgano debe ser colegiado.
15. El procedimiento de remoción de los jueces.
16. La previsión de un sistema que garantice la permanencia de los magistrados.

5. BIBLIOGRAFÍA

- MARVÁN LABOORDE, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, t. I.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX*, México, SCJN, 2002.
- Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 7 de diciembre de 2010, núm. 3156-IX, p. 28.
- Libro blanco de la reforma judicial. Una Agenda para la justicia en México*, México, 2006.
- CONCHA CANTÚ, Hugo y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.
- CHANUT ESPERÓN, Cinthya, *El poder judicial de la Federación y la Tutela de la Independencia de los Poderes Judiciales Locales*", en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- FIX-FIERRO, Héctor, "La reforma judicial en México, ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?", en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, 2003.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, *Las nuevas bases del sistema judicial mexicano, 1982-1987. Reflexiones, apuntes bibliográficos*, México, UNAM, 1987.
- COLLÍ EK, Víctor, *La magistratura estatal. Evolución, consolidación y defensa en la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2010.