

IAJ/UIM
Comisión de Estudio IV — 2022

Lugar de Trabajo Judicial e Independencia Judicial

¿Cuál es el impacto en la independencia judicial del lugar de trabajo judicial (incluyendo designaciones y nombramientos, independencia en la toma de decisiones, gobernanza, asignaciones, fondos y otros recursos)?

La Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, ha venido trabajando en el fortalecimiento de la independencia judicial mediante el impulso a las iniciativas de Ley pertinentes que han trabajado legisladores, donde se expresa lo siguiente:

1. *Buscar la Autonomía e Independencia Judicial los Estados garantizando la división de poderes, evitando injerencias en el funcionamiento del Poder Judicial.*

Para cumplir con lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la controversia constitucional 32/2007, adicionó como grado de injerencia el supuesto donde con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente Local provoca un deficiente o incorrecto desempeño del Poder Judicial de la entidad federativa.

Por ello, se ha pretendido que se cumpla con esta garantía mediante diversos instrumentos internacionales, como el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el punto 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el punto 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, entre otros. En el mismo sentido, los organismos supranacionales y universales han emitido recomendaciones e informes exhortando a los Estados miembros a respetar estas garantías.

2. *Por lo que respecta a los Poderes Judiciales Locales en la reforma constitucional al artículo 116, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, se establecieron algunos lineamientos básicos para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales locales. Desde 1917 dicho artículo sólo disponía la posibilidad de los Estados para acordar sus límites territoriales y en la fracción 111 del artículo 115 se mencionaban algunos lineamientos referentes a los poderes legislativos y ejecutivos estatales, pero nada preveía de los judiciales. A partir de la reforma mencionada, la fracción III del artículo 116 se refiere exclusivamente al ámbito judicial estatal. Sin embargo, dista mucho de representar una auténtica garantía para su autonomía e independencia. En la exposición de motivos de la iniciativa, se argumentó que los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primera garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, sino de los justiciables, pues se considera que sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, dependiente sólo de la ley. Por esta razón, se estableció 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. Debemos reconocer que esta reforma significó un gran avance hacia la consolidación de la división de poderes. Pero, si observamos los instrumentos internacionales y los criterios emitidos por tribunales supranacionales, nos daremos cuenta de que dicho camino se ha visto truncado por la falta de incorporación de nuevos mecanismos tendientes a perfeccionar la autonomía judicial.

3. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la actual fracción III del artículo 116 de la Constitución federal, obliga a los Estados a garantizar los siguientes principios: 1. El establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; 2. La previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; 3. El derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y 4. 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. A su vez, al resolver el amparo en revisión 2021/1999, emitió una jurisprudencia donde enumera y justifica los diversos criterios que ha sostenido en la interpretación de dicho artículo: 1. 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. 2. Se debe salvaguardar la independencia de los poderes judiciales de los Estados y, lógicamente, de los magistrados de esos tribunales. 3. Una de las características que se debe respetar para lograr esa independencia es la inamovilidad de los magistrados. 4. 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, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados. El requisito que debe prevalecer en las constituciones locales es el relativo al tiempo específico que en ellas se establezca como periodo en el que deben desempeñar el cargo. La seguridad en el cargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en el que un Magistrado inicia el ejercicio de su encargo. Esta conclusión la ha derivado la 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. 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, al constituir no sólo un derecho del Magistrado, sino principalmente, una garantía para la sociedad. La segunda reforma relativa a la fracción III del artículo 116, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, únicamente se refirió a los requisitos que deben cumplir los aspirantes para ocupar el cargo de Magistrado local. Con anterioridad a la reforma, se establecía que los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales debían reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de la Constitución para ocupar el cargo de Ministro de la Suprema Corte. A partir de dicha fecha continuó la relación normativa preexistente, sólo excluyendo la fracción VI. Otro acontecimiento importante en materia de autonomía e independencia judicial local, fue la resolución de la controversia constitucional 150/2016. En dicha controversia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la invalidez del primer párrafo del artículo segundo transitorio de un decreto de reforma a la Constitución estatal. Lo anterior, debido a que implicaba una intromisión por parte del Legislativo en las competencias y atribuciones que correspondían exclusivamente al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, como lo es el nombramiento de su Presidente. En efecto, la Corte sostuvo que "al haber determinado el legislador local que el Presidente dejaba de serlo, se invadió una de las facultades que corresponde de manera exclusiva al Pleno del Poder Judicial y, por ende, se actualiza una violación al principio de división de poderes e independencia judicial. .. " La autonomía, entendida como cualidad institucional, debe reflejarse por lo menos en materia presupuesta!, orgánica, financiera, normativa, administrativa, funcional y técnica. Por otra parte, la independencia, entendida Como una cuestión subjetiva del juzgador, debe incluir los aspectos que posteriormente señalaremos para la carrera judicial.

Por lo anterior, proponemos una reforma sustancial a la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal, donde se incluyan nuevas normas que contribuyan a garantizar la autonomía judicial y la independencia de sus funcionarios. En el año 2006, como resultado de diversas consultas a la sociedad, opiniones de expertos en la materia, foros, mesas de análisis, discusiones y actividades metodológicas, se publicó el Libro Blanco de la Reforma Judicial. 16 En dicho material se expresaron diversas propuestas tendientes a mejorar la actividad jurisdiccional, mismas que mencionaremos para cada tema concreto. Elementos de la independencia judicial Seguridad La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, derivado del actual artículo 116 constitucional, la seguridad de los magistrados y jueces, como principio que salvaguarda la independencia judicial, implica básicamente dos aspectos: 1.- La determinación en las constituciones locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo, lo que da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente, sino sólo cuando incurra en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial; y, 2.- La posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución local.

Sistema de nombramientos, uno de los aspectos de mayor trascendencia para lograr la independencia judicial es el sistema de nombramientos de jueces y magistrados. Actualmente, la fracción III de la Constitución federal sólo dispone los requisitos que debe cumplir quien pretenda acceder al cargo de Magistrado. Sin embargo, consideramos adecuado que en la Constitución federal se prevea una base rígida de votación para el nombramiento, es decir, el acceso a un cargo de tal relevancia dentro del gobierno estatal, no puede decidirse en la legislatura por mayoría simple, ni mayoría absoluta. Consideramos pertinente que el

nombramiento de un Magistrado deba aprobarse por una mayoría calificada dentro del Congreso, contando no solamente los miembros presentes, sino la totalidad de sus integrantes. En resumen, se propone que los nombramientos de magistrados se aprueben por una mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local.

Carrera judicial La profesionalización de los servidores públicos ha significado un importante avance hacia su actuar eficaz. Esta institución también contribuye a facilitar la calificación de aspirantes a diferentes cargos, debido a que la información requerida para su evaluación obra en los expedientes de los órganos administrativos del mismo Poder Judicial. Por otra parte, la carrera judicial otorga certeza a los servidores públicos de que su perseverancia, responsabilidad, eficiencia y constante actualización, se observa por los institutos o consejos de la judicatura, lo que constituye un estímulo para el desempeño.

Estabilidad e inamovilidad, la Constitución vigente dispone que los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.

Garantía de remuneración con las reformas al artículo 116 de la Constitución en el año de 1987, se estableció una importante garantía para la independencia de los magistrados y jueces locales. Dicha garantía se relaciona con el aspecto económico. La nueva norma constitucional estableció que los magistrados y los jueces percibirían una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podría ser disminuida durante su encargo. Esta garantía otorgó estabilidad económica a los juzgadores, al descartar la posibilidad de que fuera reducido su ingreso en represalia por haber actuado en contra de los intereses de determinados grupos de poder. Sin embargo, el verdadero alcance de la estabilidad económica implica que ésta perdure con posterioridad a la conclusión del cargo, debido a que la duración por tiempo determinado de la función judicial, sólo es compatible con la estabilidad, inamovilidad e independencia si se garantiza un haber por retiro. Así lo sostuvo la Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 9/2004, al afirmar que la delimitación del periodo de inamovilidad, no contraviene la independencia judicial, siempre que se otorgue dicha prestación.

Elementos de la autonomía judicial.

Elección de sus autoridades. Una de las vertientes de la autonomía del Poder Judicial consiste en la facultad para elegir de entre sus miembros al Presidente del máximo tribunal. Constituir la intromisión grave de otros poderes intervenir en dicha elección. Así lo ha recomendado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como conclusión de diversos estudios realizados en Estados miembros de la OEA.

En nuestro país ya se sentó un precedente importante sobre el tema, al resolver la controversia constitucional 150/2016 comentada en líneas previas en relación con el Estado de Chihuahua. Por otra parte, la experiencia federal nos ha mostrado la pertinencia de que la duración en el cargo del presidente de los máximos órganos de los poderes judiciales sea multianual.

Remoción de jueces, La decisión del Pleno de un Tribunal Superior de Justicia o del Consejo de la Judicatura de remover del cargo a un Juez, constituye una facultad inherente a la autonomía del Poder Judicial. Por esta razón sería poco viable que se permitiera recurrir dichas resoluciones ante tribunales administrativos. La naturaleza de la decisión, requiere que una eventual impugnación sea competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sólo

para revisar que se haya respetado el debido proceso. Solamente una regulación de esta forma armonizaría con el sistema federal y la división de poderes.

Autonomía presupuestaria: una vertiente fundamental de la autonomía de los poderes judiciales locales se relaciona con su presupuesto. Los egresos públicos han sido objeto de fuertes pugnas entre los Poderes, uno de los ejemplos más emblemáticos lo encontramos en la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Ejecutivo federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La disminución o no incremento en forma razonable del presupuesto anual a las judicaturas locales, implica una grave vulneración al principio de división de poderes por parte del Ejecutivo y Legislativo, al ser quienes participan esencialmente en su conformación, ya que crea una dependencia y subordinación del poder judicial.

Por ello se cuenta con dos proyectos de reforma, uno de ellos señala:

Las Constituciones de los Estados establecerán mecanismos jurisdiccionales de protección para garantizar los derechos humanos reconocidos en sus propias Constituciones, así como (para resolver) conflictos entre sus órganos gobierno y poderes. Las resoluciones que dicten los órganos Estatales de control constitucional, únicamente serán revisables ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La independencia y seguridad de las personas magistradas y juzgadoras en el ejercicio de sus funciones deberán estar garantizadas por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales de los Estados. Los poderes públicos y autoridades garantizarán y respetarán la independencia de la judicatura, omitiendo ejecutar actos que intervengan, condicionen, intimiden o restrinjan el ejercicio de las facultades soberanas de los Poderes Judiciales.

Las Constituciones de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia e inamovilidad hasta la edad de retiro de quienes sirvan a los Poderes Judiciales. La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de las personas servidoras judiciales, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de honorabilidad, excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Las personas Magistradas 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 Magistrada o Magistrado las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario, o su equivalente, Procurador de Justicia, Fiscal General o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de personas magistradas integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos a través de concurso de oposición, en los términos que señale la Constitución y Ley Orgánica del Poder Judicial Local respectivo, en donde participen, preferentemente, aquellas

personas con carrera judicial que hayan servido con probidad, eficiencia y decoro en la impartición de justicia, o bien, quienes se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica. Las designadas deberán ser personas íntegras e idóneas y dicho concurso garantizará la paridad de género.

Una vez satisfechos los requisitos para ser Magistrada o Magistrado, y se obtenga calificación favorable en el concurso de oposición a que se refiere el párrafo anterior, el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado propondrá a las y los mejores calificados procurando la paridad de género en las vacantes disponibles, para su aprobación al Congreso del Estado (a la legislatura local), el (la) cual, previa comparecencia pública de las personas propuestas, designará a la persona Magistrada. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de las personas integrantes del Congreso.

En caso de que el Congreso del Estado rechace la totalidad de las propuestas, el Consejo de la Judicatura someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que, dentro de dicha terna, designe el Pleno del Consejo.

Las personas magistradas durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, que no podrá ser inferior a seis años, y podrán ser ratificados a propuesta del Consejo de la Judicatura, previa evaluación pública, en los términos dispuestos por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de cada entidad federativa, y aprobada por el voto de las dos terceras partes del Congreso Local y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados o, en su defecto, a la edad de su retiro.

El Pleno de Magistradas y Magistrados del Poder Judicial de cada entidad federativa se integrará procurando atender el principio de paridad de género, sin perjuicio de que cada cuatro años elijan de entre cualquiera de sus miembros a la persona que presida la Presidencia, quien no podrá ser reelecta para el período inmediato posterior.

El Pleno de Magistradas y Magistrados del Poder Judicial de cada entidad federativa se integrará procurando atender el principio de paridad de género.

Las resoluciones que emita el Pleno de Magistradas y Magistrados, o en su caso, del Consejo de la Judicatura respectivo, por las que imponga la sanción de remoción del cargo de una persona juzgadora sólo podrán ser revisadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las juezas y jueces serán designados por el Consejo de la Judicatura de cada Estado, previa aprobación del concurso de oposición y se cumplan los requisitos que para tal efecto exija la Constitución de la entidad federativa, por una temporalidad mínima de seis años; podrán ser

ratificados por el propio Consejo de la Judicatura, previo examen de actualización, y si lo fueren sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados o, en su caso, al llegar su edad de retiro.

Las personas Magistradas y juzgadoras percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo y atendiendo a sus ascensos; al vencimiento de su ejercicio tendrán derecho a un haber por retiro, en los términos que señale la Ley Orgánica respectiva.

El Poder Judicial ejercerá su presupuesto con autonomía. El presupuesto anual de cada uno de los Poderes Judiciales de los Estados no podrá ser inferior al cinco por ciento del presupuesto general de la entidad federativa respectiva ni podrá ser inferior al asignado al ejercicio anual anterior.”