

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL DERECHO MEXICANO

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *El sistema federal.* 3. *La división de poderes.* 4. *Estructura orgánica de los tribunales.* 5. *Designación, permanencia y destitución de los juzgadores.* 6. *El presupuesto judicial.* 7. *La responsabilidad de los jueces.* 8. *La independencia judicial.*

I. INTRODUCCIÓN

Con el objeto de tratar de dar respuesta al esquema propuesto por el ponente general del tema nueve, profesor Enrique Vescovi, hemos dividido la exposición de nuestra ponencia nacional en dos grandes partes: en la primera, que comprende los apartados 2 al 7, hemos procurado *describir* la situación de los juzgadores dentro del sistema político y jurídico mexicano, y en la segunda —que se concentra en el apartado 8—, hemos intentado *valorar* si, y en qué medida, los juzgadores mexicanos tienen una organización estructural que les permita actuar de manera independiente frente a los otros poderes formales y con relación a los factores reales de poder. En este último apartado también intentamos precisar el concepto de independencia judicial y su ubicación dentro del sistema político y jurídico.

2. EL SISTEMA FEDERAL

El artículo 40 de la Constitución mexicana de 1917 adopta la *forma de Estado federal*, el cual implica, en el ámbito de los tribunales, la existencia de dos clases de juzgadores: los *federales*, cuya misión se concentra en la aplicación de las leyes federales, y los *estatales* o *locales*, cuya función se dirige, regularmente, a la aplicación de las leyes promulgadas por los órganos legislativos de los Estados. Para la entidad central de la República Mexicana —el Distrito Federal— también exis-

* Ponencia nacional elaborada para el VII Congreso Internacional de Derecho Procesal, que se celebrará en Würzburg, República Federal de Alemania, del 12 al 17 de septiembre de 1898. La ponencia fue redactada en el mes de mayo de 1892 y actualizada con datos hasta el 15 de diciembre del mismo año, fecha en que fue entregada para su publicación.

ten tribunales locales con competencia para aplicar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión —actuando como órgano legislativo local—, con vigencia limitada al propio Distrito Federal. Esto significa que en México tenemos, por un lado, un sistema de tribunales federales denominado “Poder Judicial Federal”, y por otro lado, uno de carácter local para cada uno de los 31 Estados —denominado “Poder Judicial del Estado”— y para el Distrito Federal —“Poder Judicial del Distrito Federal”.¹

En principio, y tomando en cuenta sobre todo el modelo norteamericano que inspiró al federalismo mexicano iniciado en el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, cada sistema de tribunales debería funcionar en forma completamente independiente, atendiendo los asuntos de su exclusiva competencia y resolviéndolos en forma definitiva, sin ninguna intervención de los tribunales del otro sistema. En este sentido, el artículo 160 de la Constitución de 1824 dispuso:

El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución (del Estado respectivo); y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidos en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

Sin embargo, esta separación inicial se fue diluyendo con la evolución histórica del sistema constitucional mexicano. La Constitución de 1857 ya no reprodujo la disposición del artículo 160 de la de 1824 y, en cambio, previó la institución del *juicio de amparo*, la cual había sido introducida, a nivel nacional, en el Acta de reformas constitucionales de 1847. Originalmente el juicio de amparo había sido previsto, tanto en el Acta de 1847 como en la Constitución de 1857, como un medio para proteger a los ciudadanos (y más ampliamente, a las personas) contra los actos de autoridad que violaran los derechos fundamentales establecidos en el primer capítulo de la Constitución. Sin embargo, a partir del séptimo decenio del siglo pasado, una interpretación extensiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación permitió que el juicio de amparo fuera utilizado como un medio para combatir la legalidad de las sentencias pronunciadas en última instancia por todos los tribunales de los Estados, en forma similar al recurso de ca-

¹ Cfr., nuestros artículos “El principio de la división de poderes y el Poder Judicial Federal en México” y “El Poder Judicial en las entidades federativas”, en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982. El primer artículo también fue publicado en el volumen colectivo *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Vázquez del Mercado*, México, Porrúa, 1982, pp. 247-280; el segundo, en la *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, núms. 2-3, abril-septiembre de 1981, pp. 21-39.

sación. A través del juicio de amparo con funciones de casación, los tribunales de los Estados perdieron su independencia con respecto a los tribunales federales, los cuales pudieron revisar y modificar cualquier sentencia pronunciada por los primeros tribunales. Esta situación se consolidó con la Constitución de 1917.²

Por otro lado, la reforma de 1884 al artículo 97 de la Constitución de 1857 estableció que los tribunales de los Estados debían conocer y resolver aquellas controversias sobre aplicación de leyes federales que sólo afectasen "intereses particulares", como es el caso de los *conflictos mercantiles*. Actualmente, el artículo 104, fracción I, de la Constitución de 1917 permite que esta clase de controversias sean sometidas, a elección del actor, a los tribunales estatales o a los federales. En la práctica, han sido los tribunales estatales los que han conocido en mayor medida de esta clase de asuntos, auxiliando, de una manera muy amplia, a los tribunales federales.

3. LA DIVISIÓN DE PODERES

El principio de la división de poderes ha sido recogido, a nivel federal, por las Constituciones de 1824, 1857 y la vigente de 1917. Este principio fue establecido también para la organización política interior de los Estados por el artículo 157 de la Constitución de 1824, y aunque las Constituciones de 1857 y 1917 no lo reprodujeron en forma explícita para dichos Estados, sí debe considerarse vigente tal principio a nivel estatal, ya que se encuentra implícito en las diversas disposiciones de la Constitución Federal sobre la organización de los Estados.³

Dicho principio ha sido reconocido y regulado por la Constitución de 1917 en forma flexible y no rigurosa, por lo que la propia Constitución ha establecido algunas modalidades y situaciones que no encuadran cabalmente en la fórmula tradicional. Así, en materia federal la propia Constitución prevé la existencia de tribunales que, a pesar de tener atribuciones jurisdiccionales, no se ubican formalmente dentro del organismo denominado "Poder Judicial de la Federación". Tal

² Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Presente y futuro de la casación a través del juicio de amparo mexicano", en *Memoria de El Colegio Nacional*, México, t. VIII, núm. 5, 1978.

³ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín del Instituto Mexicano de Derecho Comparado*, México, núms. 58-59, enero-agosto de 1967; Madrid Hurtado, Miguel de la, "La división de poderes en los Estados de la Federación Mexicana", en *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977; y Manzanilla Schaffer, Víctor, "La teoría de la división de poderes y nuestra Constitución de 1917", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 50, abril-junio de 1963.

es el caso de las *juntas de conciliación y arbitraje*, que son los tribunales establecidos en la fracción XX del apartado A del artículo 123 constitucional, para conocer y resolver los conflictos que se susciten en las relaciones de trabajo, entre los patrones y los trabajadores, entre los patrones y los sindicatos, o entre los sindicatos entre sí. Esto significa que los tribunales del trabajo no forman parte del Poder Judicial Federal, ni de los poderes judiciales de los Estados o del Distrito Federal, aunque sus sentencias —denominadas “laudos” por una tradición histórica— sí son susceptibles de ser revisadas por los tribunales del Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo. Las juntas de conciliación y arbitraje tienen integración y competencia tanto a nivel federal como a nivel local.⁴

Además, la fracción XII, del apartado B del artículo 123 constitucional, prevé la existencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual también se encuentra fuera del Poder Judicial Federal, y tiene por objeto resolver los conflictos sobre las relaciones de trabajo entre los empleados públicos y los titulares de las dependencias de los Poderes Federales Legislativo y Ejecutivo. De los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus empleados públicos conoce y resuelve el pleno de la Suprema Corte de Justicia. Algunos Estados de la República, siguiendo los lineamientos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, han establecido tribunales con competencia especializada en los conflictos entre los empleados públicos y los titulares de las dependencias de los poderes locales. Estos tribunales laborales también suelen estar fuera del Poder Judicial del Estado.⁵

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, se han creado *tribunales administrativos* con “plena autonomía” —de justicia delegada—, que también están fuera del Poder Judicial y dentro del Poder Ejecutivo. Tales son los casos del Tribunal Fiscal de la Federación, que conoce de procesos de anulación sobre actos fiscales federales y de determinados procesos de plena jurisdicción de carácter administrativo (relacionados con la seguridad social de los empleados públicos, la responsabilidad civil del Estado federal y los

⁴ Actualmente se encuentra en procedimiento de discusión en los órganos legislativos de los Estados, una iniciativa de reformas al artículo 123 constitucional, que ya fue aprobada por el Congreso de la Unión, por medio de la cual se encomienda exclusivamente a las autoridades federales la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, con lo que se excluiría la intervención de las autoridades locales de esta materia (las juntas locales de conciliación y de conciliación y arbitraje, de aprobarse en definitiva la reforma, serían suprimidas).

⁵ Cfr., Dávalos, José, “Necesidad de reformar el apartado B del artículo 123 Constitucional para incluir en él a los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 97-98, enero-junio de 1975.

contratos de obra pública); y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que conoce de procesos de anulación sobre actos administrativos del Gobierno del Distrito Federal. También en algunos Estados de la República se han establecido tribunales fiscales o administrativos, siguiendo los lineamientos del Federal y del Distrito Federal. Otros, siguiendo la tradición hispánica, someten las controversias fiscales al conocimiento y resolución de los órganos del Poder Judicial local. En todo caso, las sentencias pronunciadas por los tribunales fiscales y administrativos, al igual que las de los tribunales del Poder Judicial local, son susceptibles de ser revisadas por los órganos competentes del Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo.⁶

Para la distribución de competencias entre los tribunales del Poder Judicial de la Federación y los de los poderes judiciales estatales, se debe tener en cuenta la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Federal para la delimitación de las atribuciones entre los poderes federales y estatales, de acuerdo con la cual las facultades que no estén expresamente atribuidas por la Constitución a los órganos federales, se deben considerar reservadas a los órganos de los Estados. En esta situación se encuentran las atribuciones jurisdiccionales para resolver las controversias *civiles* y *penales*, las cuales corresponden, en principio, a los tribunales judiciales de los Estados. Esta competencia de los tribunales locales no incluye, como es lógico, a aquellos litigios civiles en los que la Federación sea parte, ni a aquellas controversias sobre delitos considerados federales, por afectar, directa o indirectamente, bienes o intereses de la Federación; de estos últimos asuntos civiles y penales conocen exclusivamente los tribunales judiciales federales.

Por lo que concierne a los tribunales del trabajo, la distribución de competencia entre la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje se encuentra determinada en la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 Constitucional, que especifica todos los asuntos laborales que son de la competencia de las autoridades federales, quedando reservados los demás para las autoridades locales. Este precepto ha sido reformado con cierta frecuencia en los últimos años, para incrementar los asuntos de la competencia de las autoridades federales y reducir, consecuentemente, los que son del conocimiento de los órganos estatales. Se ha ido atendiendo así,

⁶ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Cuadernos de El Colegio Nacional, 1981, y la amplia y actualizada información bibliográfica que contiene al final; y Ovalle Favela, José, "Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano", en *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981.

en forma paulatina, a la petición sostenida por las organizaciones de trabajadores de convertir en federales todas las juntas de conciliación y arbitraje. En forma paralela a este incremento de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a partir de 1976 se han venido estableciendo Juntas Especiales de dicha Junta Federal en cada uno de los Estados, para conocer de los asuntos laborales de competencia federal dentro del territorio de dichos Estados. La petición de los trabajadores se debe a que ellos encuentran mayor independencia en la Junta Federal que en las locales.⁷

Con relación al principio de la división de poderes, se debe señalar que el artículo 105 constitucional faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer y resolver las llamadas *controversias constitucionales*, es decir, los conflictos entre los Poderes Federales entre sí, entre éstos y los Poderes de un Estado, entre Poderes locales de diversos Estados o bien entre los Poderes de un mismo Estado. Asimismo, por lo que se refiere específicamente a los tribunales, el artículo 106 constitucional atribuye a la Suprema Corte de Justicia la solución de los conflictos de competencia que se susciten entre los tribunales federales, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro.⁸

4. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES

4.A. Poder Judicial de la Federación

Las bases de la organización del Poder Judicial de la Federación se encuentran establecidas en los artículos 94 a 107 de la Constitución Federal de 1917, las cuales, a su vez, están reglamentadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación promulgada el 30 de diciembre de 1935, que ha sido objeto de numerosas reformas, las más importantes de las cuales fueron las expedidas en 1950 y 1968.

Los órganos que integran el Poder Judicial Federal, en orden de mayor a menor jerarquía, son los siguientes:

1) *La Suprema Corte de Justicia de la Nación*, compuesta por 4 salas que podemos considerar ordinarias y una auxiliar. Cada una de las salas ordinarias se integra por 5 ministros numerarios, y la sala auxiliar también por 5, pero supernumerarios. El presidente de la Suprema Corte, que es también ministro numerario, no forma parte de ninguna de las salas. Las salas ordinarias conocen de los juicios de amparo directo (de

⁷ Véase la aclaración hecha *supra*, nota 4.

⁸ Sobre las controversias constitucionales, puede verse Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales en el derecho mexicano", en *Anuario Jurídico III-IV/1976-1977*, México, UNAM, 1978, pp. 88 y ss.

una sola instancia) de mayor importancia económica y jurídica, distribuyéndose la competencia por materias: la primera sala, asuntos penales, la segunda, administrativos, la tercera, civiles, y la cuarta, del trabajo (artículos 24 a 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo sucesivo LOPJF). La sala auxiliar conoce de aquellos juicios de amparo directo considerados como de "rezago" (artículo 2o. transitorio de la reforma de 1968 a la LOPJF). Todos los ministros numerarios integran el pleno, que es competente para conocer de las mencionadas controversias constitucionales y de determinados juicios y recursos (artículo 11 LOPJF), así como de los asuntos administrativos de mayor importancia del Poder Judicial de la Federación (artículo 12 LOPJF).

2) Los *tribunales colegiados de circuito*, compuestos por tres magistrados, con competencia para conocer, por exclusión, de todos aquellos juicios de amparo directo que no correspondan a las salas de la Suprema Corte de Justicia (artículo 7º bis LOPJF).⁹

3) Los *tribunales unitarios de circuito*, compuestos por un solo magistrado, con competencia para conocer de los recursos interpuestos contra las resoluciones pronunciadas por los juzgados de distrito en los juicios civiles y penales federales.¹⁰

4) Los *juzgados de distrito*, cuyo titular es un juez, y los cuales tienen una doble competencia: por un lado conocen, en primera instancia, de los juicios civiles y penales federales; por el otro, conocen, también en primera instancia, de los juicios de amparo indirecto (o de doble instancia: artículos 41 a 43 de la LOPJF). El conocimiento de la segunda instancia, a través del recurso denominado de revisión, de estos juicios de amparo indirecto, corresponde a la Suprema Corte de Justicia o a los tribunales colegiados de circuito, de acuerdo con las reglas de competencia previstas en la LOPJF (artículos 24 a 27 y 7o. bis).¹¹

5) El *Jurado Popular Federal*, integrado por 7 ciudadanos designados por sorteo, el cual tiene competencia para conocer, como juez de hecho, de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público y la seguridad nacional y de los delitos oficiales cometidos por los funcionarios y empleados de la Federación (artículos 52, 53 y 62 LOPJF).¹²

⁹ Actualmente, de acuerdo con el artículo 72 de la LOPJF, existen 30 tribunales colegiados distribuidos en los 16 circuitos territoriales en los que se ha dividido el de la República.

¹⁰ El número de tribunales unitarios asciende a 19, distribuidos también en los 16 circuitos.

¹¹ Hay 104 juzgados distribuidos en los 44 distritos judiciales federales.

¹² Cfr., Ovalle Favcla, José, "Los antecedentes del jurado popular en México", en *Estudios cit. supra*, nota 6; y también en *Boletín Mexicano de Derecho Com-*

4.B. Poder Judicial del Distrito Federal

En el artículo 73, fracción VI, base 4a. de la Constitución Federal se establecen los fundamentos para la organización del Poder Judicial del Distrito Federal, los cuales se encuentran reglamentados en la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal promulgada el 26 de diciembre de 1968, y que también ha sido objeto de numerosas reformas.

Los órganos que integran el Poder Judicial del Distrito Federal, en orden jerárquico descendente, son los siguientes:

1) El *Tribunal Superior de Justicia*, cuyas once salas —compuesta cada una por tres magistrados— funcionan como órganos de apelación en los juicios civiles (salas primera a quinta), familiares (salas décima y undécima) y penales (salas sexta a novena) (artículos 45, 46 y 46 bis de la citada Ley Orgánica, en lo sucesivo LOTDF). Los 33 magistrados que integran las salas y el presidente del Tribunal —magistrado que no integra sala— forman el pleno del Tribunal, que se ocupa de los asuntos administrativos de mayor importancia del Poder Judicial del Distrito Federal (artículos 27 y 28 LOTDF).

2) Los *juzgados civiles, familiares y penales*, de carácter monocrático, que conocen, en primera instancia, de la generalidad de los juicios civiles, familiares y penales, respectivamente (artículos 53, 58 y 71 LOTDF).¹³

3) Los *juzgados mixtos de paz*, también de carácter monocrático, conocen de juicios civiles y penales de mínima cuantía (artículo 97 LOTDF).¹⁴

4) El *Jurado Popular del Distrito Federal*, compuesto por 7 ciudadanos electos por sorteo, conoce de los delitos oficiales cometidos por funcionarios y empleados del gobierno del Distrito Federal (artículo 100 LOTDF).¹⁵

4.C. Poder Judicial de los Estados¹⁶

Cada uno de los 31 Estados que integran la República Mexicana tiene su propia Constitución Política, en la que se establecen las bases

parado, México, núm. 39, septiembre-diciembre de 1980; y *Criminalia*, México, año XLVII, núms. 7-9, julio-septiembre de 1981.

¹³ Actualmente son 43 juzgados civiles, 33 penales y 23 de lo familiar.

¹⁴ Son 36 los juzgados mixtos de paz. Sobre la justicia de paz en materia civil, puede verse Ovalle Favela, José, "La justicia de mínima cuantía en México y otros países de América Latina", en *Estudios*, cit. *supra*, nota 6; y también en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 30, septiembre-diciembre de 1977.

¹⁵ Véase *supra* nota 12.

¹⁶ Véase el artículo citado en segundo término, en *supra*, nota 1.

para la organización e integración del Poder Judicial Estatal, así como su respectiva Ley Orgánica que reglamenta tales bases. Por razones de espacio no podemos referirnos a cada uno de los 31 Estados, pero podemos indicar que, en términos generales, la integración de los Poderes Judiciales Estatales, de manera similar a la del Distrito Federal, es la siguiente:

1) *El Supremo Tribunal de Justicia o Tribunal Superior de Justicia* del Estado, compuesto por un número variable de magistrados, que funciona como órgano de apelación en los juicios seguidos ante los juzgados locales o estatales y que se encarga, también, de los asuntos administrativos de mayor importancia de todo el Poder Judicial Estatal.

2) *Los juzgados de primera instancia* (civiles, penales y familiares), que tienen por titular a un juez, y que son los juzgadores ordinarios en los asuntos de mayor importancia o cuantía.

3) *Los juzgados menores*, de carácter también monocrático, que conocen de asuntos de cuantía o importancia intermedia.

4) *Los juzgados de paz, locales, municipales o alcaldes*, que son los juzgadores monocráticos de mínima cuantía.

5) En algunos Estados también se prevé el *jurado popular* como juzgador de hecho para conocer de los delitos políticos y de imprenta (Oaxaca), de imprenta (Querétaro) y oficiales cometidos por los funcionarios y empleados locales (Baja California y Quintana Roo).

4.D. *Tribunales del trabajo*

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje funciona a través de juntas especiales —con sede tanto en la ciudad de México como en las capitales de cada uno de los Estados— que tienen una integración tripartita: un representante del gobierno federal, que funge como presidente de la Junta Especial y tiene el voto determinante en la toma de decisiones, un representante de los trabajadores y otro de los patrones.¹⁷ Similar integración tripartita tienen las juntas locales de conciliación y arbitraje que funcionan en el Distrito Federal y en los Estados, con

¹⁷ En la ciudad de México, funcionan 18 juntas especiales (de la 1ª a la 16ª, la 14 bis, y la 50), que se distribuyen la competencia laboral de acuerdo a la clasificación de ramas industriales y actividades económicas hecha por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y en los 31 Estados, funcionan 43 juntas especiales (de la núm. 17 a la 60, con excepción de la 50), para conocer de los conflictos no colectivos que se susciten dentro de los límites territoriales de cada Estado o de los municipios que se les asignen en cada Estado, de acuerdo con la distribución que hace la misma Secretaría (Cfr., la convocatoria para la elección de los representantes de trabajadores y patrones en dichas juntas especiales, publicadas en el *Diario Oficial* del 1-X-1982).

la variante de que el representante gubernamental lo es del gobierno estatal.¹⁸

También el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado tiene una integración tripartita: un representante del gobierno federal, otro de los empleados públicos y un tercero designado por los dos anteriores, que funge como presidente.

La organización e integración de las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje se encuentra prevista en la Ley Federal del Trabajo promulgada el 31 de diciembre de 1969; la del Tribunal Federal, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expedida el 27 de diciembre de 1963.

4.E. *Tribunales administrativos*

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1977, dicho Tribunal funciona a través de una sala superior, integrada por 9 magistrados, que conoce de los principales asuntos administrativos del Tribunal y de los recursos interpuestos contra las salas regionales, y 13 salas regionales, compuestas cada una por 3 magistrados, que conocen de los procesos de anulación fiscal y de plena jurisdicción a que hemos aludido anteriormente (artículos 15 y 21). Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuya Ley Orgánica fue expedida el 26 de febrero de 1971, desempeña sus atribuciones jurisdiccionales a través de 3 salas, compuestas cada una por 3 magistrados. También resuelve sus principales asuntos administrativos a través del pleno, formado por los 9 magistrados de las salas y el presidente del Tribunal, magistrado que no integra sala.¹⁹

Conviene recordar que todas las sentencias definitivas de los tribunales, tanto judiciales como no judiciales, son susceptibles de ser revisadas por los órganos competentes del Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo.

¹⁸ En la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, existen 8 Juntas Especiales y 4 de las denominadas "Bis", con competencia en las industrias y actividades económicas señaladas por el Departamento del Distrito Federal (Cfr. la convocatoria publicada en el mismo *Diario Oficial* del 1-X-1982).

¹⁹ Además de las obras citadas *supra* nota 6, pueden verse nuestras reseñas sobre la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y sus reformas en la *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, núms. 3, julio-septiembre de 1972; 9, enero-marzo de 1974, y 26, enero-abril de 1979; así como, Nava Negrete, Alfonso, "Grandeza y decadencia del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal", en *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, 1er. núm. extraordinario, 1978.

5. DESIGNACIÓN, PERMANENCIA Y DESTITUCIÓN DE LOS JUZGADORES

5.A. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia son designados por el presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en los recesos de aquélla (artículos 89, frac. XVIII y 96 de la Constitución Federal). La designación de los ministros no está limitada a un periodo de tiempo determinado, por lo que adquieren la inamovilidad con el nombramiento. El único límite lo señala la edad, ya que los ministros deben retirarse forzosamente del cargo al cumplir 70 años (Decreto de 28-XII-1950, reformado el 27-XII-1963).

Tanto los magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito como los jueces de Distrito son nombrados por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, primero por un periodo de 4 años; y sólo si son nombrados nuevamente o promovidos, adquieren la inamovilidad (artículo 97 constitucional). Esta inamovilidad no impide que tanto los magistrados como los jueces puedan ser cambiados de circuito o distrito, respectivamente, por acuerdo del propio pleno (artículo 97, segundo párrafo, constitucional).

Conviene señalar que las reformas a la LOPJF, publicadas en el *Diario Oficial* el 5 de enero de 1982, introdujeron el método del "examen de oposición" en los nombramientos de los jueces de distrito. El segundo párrafo del artículo 92 establece:

El nombramiento se otorgará a quien haya obtenido mejor calificación en la evaluación tomando en cuenta el resultado de la revisión de su expediente personal, su capacidad y aptitud, la importancia de los servicios de interés general que haya prestado en el desempeño de sus cargos, la conducta que haya observado en el ejercicio de los mismos, y en igualdad de todas esas circunstancias, el tiempo que haya servido al Poder Judicial de la Federación.

El examen es cerrado y no abierto, pues los candidatos son presentados por el presidente de la Suprema Corte y cada una de las salas numerarias. La propia Suprema Corte deberá expedir el reglamento de los procedimientos de selección, sobre las bases señaladas en el citado párrafo segundo del artículo 92 de la LOPJF.

5.B. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal son designados por el presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en los recesos de aquélla, para un periodo de 6 años (artículos 73, fracción VI, base 4a; y 89, fracción XVII constitucionales). Concluidos los 6 años, los magistrados pueden (o no) ser designados nuevamente para otro

periodo y así sucesivamente, hasta que alcancen 70 años, edad del retiro forzoso.

Los jueces civiles, familiares, penales y mixtos de paz son nombrados por el pleno del Tribunal Superior de Justicia para un periodo de 6 años, al término del cual pueden ser nuevamente designados para otro u otros periodos, hasta alcanzar la edad de 70 años.

Por lo que se refiere a los juzgadores tanto del Poder Judicial de la Federación como del Poder Judicial del Distrito Federal, debemos señalar que el artículo 111, párrafos sexto y séptimo de la Constitución, prevé la facultad del presidente de la República para pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por "mala conducta", de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal y de los jueces del Orden Común del Distrito Federal; antes de hacer uso de esta facultad, el presidente debe "oír en privado" al funcionario afectado, a fin de "poder apreciar en conciencia" la justificación de su solicitud. Desde 1928, año en que fue reformada la Constitución para introducir esta facultad, el presidente sólo la ha usado en tres ocasiones, que tuvieron lugar en los años de 1929, 1931 y 1932.²⁰

En fechas recientes, el nuevo titular del Poder Ejecutivo Federal ha anunciado que enviará una iniciativa de reformas al artículo 111 constitucional para suprimir esta facultad.^{20bis}

5.C. En 19 de los 31 estados de la República, el nombramiento de los magistrados de los tribunales superiores corresponde al gobernador, con la aprobación del Congreso local. En otros Estados se atribuye el nombramiento de los magistrados al Congreso local, ya sea a propuesta del gobernador (7 Estados) o de los Ayuntamientos (1), o bien sin que medie ninguna proposición (4). En la práctica, sin embargo, el marcado predominio del ejecutivo sobre el órgano legislativo, hace residir el ejercicio efectivo del poder de nombramiento, en todos los casos, en los gobernadores. Los magistrados, por regla, son nombrados para un periodo de 6 años, pudiendo ser nombrados nuevamente, al igual que en el Distrito Federal. Sin embargo, algunos estados han tratado de lograr la inamovilidad de diversas maneras. En este sentido, en el Es-

²⁰ Cfr., Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1979, pp. 184-187.

^{20bis} En el *Diario Oficial* del 28 de diciembre de 1982 se publicó el decreto de adiciones y reformas al Título Cuarto de la Constitución, en virtud de las cuales se suprimió la citada facultad de destitución de los funcionarios judiciales. Estos quedaron, sin embargo, como sujetos del *juicio político* ante el Congreso de la Unión, el que puede imponer como sanción la destitución o la inhabilitación del funcionario responsable.

tado de Aguascalientes tanto los magistrados como los jueces adquieren la inamovilidad con el nombramiento. En otros estados, se prevé la inamovilidad de los magistrados nombrados para un segundo o tercer periodo (4 y 2 estados, respectivamente).

Por regla, todos los jueces locales son designados por el tribunal superior, aunque en el nombramiento de los juzgadores de mínima cuantía se suele dar alguna intervención a los ayuntamientos municipales, generalmente a través de la proposición de ternas. Sin embargo, en el Estado de México los jueces menores municipales y los jueces populares son electos por voto popular cada 3 años; igual ocurre con los alcaldes judiciales en el estado de Nuevo León y los alcaldes constitucionales en San Luis Potosí. En algunos estados, los jueces de mínima cuantía son nombrados directamente por los ayuntamientos; así ocurre en Chiapas con los jueces rurales; en Nayarit, con los jueces auxiliares; en Oaxaca, con los alcaldes municipales y, en fin, en Querétaro, con los jueces municipales.

La duración del nombramiento de los jueces suele estar limitada a cierto periodo de tiempo (de dos a seis años). La LOPJ del estado de Tlaxcala llega incluso a disponer que "los jueces durarán en el desempeño de su cargo todo el tiempo que se hagan acreedores a él por su aptitud y moralidad" (artículo 43). Las Constituciones de Baja California y Yucatán prevén la remoción libre de los jueces por el tribunal (artículos 64 y 30, fracción XLI, respectivamente). Sin embargo, también se puede observar en las más recientes leyes orgánicas la tendencia a otorgar la inamovilidad a los jueces que sean designados nuevamente después del primer o segundo periodo. En este caso se encuentran las leyes orgánicas de los estados de Campeche, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Y, en fin, en los estados de Aguascalientes, Coahuila, México y Querétaro se prevé directamente la inamovilidad de los jueces.²¹

5.D. El presidente de la República designa al presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; en tanto que el secretario del Trabajo nombra a los presidentes de las Juntas Especiales de la Junta Federal, que tienen su sede en la ciudad de México, como en las capitales de los estados. A los representantes obreros y patronales los eligen las agrupaciones de trabajadores y empresarios, en reuniones convocadas y organizadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Todos estos representantes son nombrados para un periodo de 6 años, durante el que gozan de estabilidad y después del cual pueden

²¹ Para un estudio más amplio sobre la situación de los juzgadores estatales, puede verse nuestro artículo "El poder judicial en las entidades federativas", *cit. supra* nota 1.

ser designados para posteriores periodos. En igual forma, y por el mismo periodo de tiempo, son nombrados los miembros de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y de los estados, con la variante de que el nombramiento de los representantes gubernamentales corresponde a los gobiernos de dichas entidades, y las funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se atribuyen a las direcciones o departamentos de trabajo de tales entidades (artículos 612, 623, 633 y 648 de la Ley Federal del Trabajo).

De manera similar, al magistrado representante gubernamental del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje lo nombra el presidente de la República, y al de los empleados públicos, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y ambos nombran al tercer magistrado, que funge como presidente. Todos ellos son nombrados por un periodo de 6 años.

5.E. Todos los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación son designados por el presidente de la República, con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, en los recesos de éste, para un periodo de 6 años. Asimismo, a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal los nombra el presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, para un periodo de 6 años. Por último, también los magistrados de tribunales fiscales y administrativos de los Estados son designados por el gobernador del estado respectivo.

Al igual que los integrantes de los tribunales del trabajo, los magistrados de los tribunales administrativos y fiscales tanto locales como federales pueden ser designados para ulteriores periodos.

6. EL PRESUPUESTO JUDICIAL

Ni en la Constitución Federal ni en las de los estados se prevé un porcentaje mínimo para el presupuesto judicial sobre el gasto público total. Sin embargo, el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal garantiza que "la remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito no podrá ser disminuida durante su encargo". Similar disposición contienen las Constituciones de los estados con respecto a los titulares de los órganos de los poderes judiciales locales. En todo caso, se trata de un precepto que ha adquirido una trascendencia muy relativa en los últimos tiempos, a causa de las elevadas tasas anuales de inflación (entre 20 y 30 por ciento) que ha venido padeciendo la economía mexicana a partir de 1973.²²

²² La tasa de inflación de 1982 se calcula por encima del 100%.

El presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación se formula de la siguiente manera. Primero la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte elabora un anteproyecto, el cual es sometido a la aprobación del pleno de la propia Suprema Corte de Justicia. Una vez aprobado, se convierte en proyecto y es enviado a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, junto al proyecto de presupuesto de egresos de la Federación. Una copia del proyecto del presupuesto judicial es enviada también a la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 12, fracción XIII LOPJF). En la práctica, el presupuesto del Poder Judicial de la Federación suele ser bastante limitado en proporción con el presupuesto de egresos del gobierno federal: el promedio de esta proporción, en el periodo de 1975 y 1979, fue de .07%.²³

Los presupuestos de egresos de los tribunales federales laborales y administrativos quedan incluidos dentro de los presupuestos de la Secretaría del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, los cuales, a su vez, se integran y aprueban con el presupuesto general de egresos de la Federación.

Los presupuestos de egresos del Poder Judicial del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de dicha entidad son sometidos primero a la revisión y aprobación del Departamento del Distrito Federal (gobierno distrital), el cual lo incluye dentro de su presupuesto general que el presidente de la República somete a la discusión y aprobación de la Cámara de Diputados. El promedio de porcentajes que correspondió a todos estos tribunales dentro de los presupuestos anuales de egresos del Departamento del Distrito Federal, durante el periodo de 1972 a 1976, fue de 1.13 por ciento.²⁴

De manera similar, los presupuestos de egresos de los poderes judiciales estatales y de los tribunales laborales y administrativos locales son sometidos a la revisión y aprobación de los gobiernos locales, que los integran en sus presupuestos generales. Estos últimos, a su vez, son sometidos a las legislaturas locales para su discusión y aprobación.

En general, las remuneraciones de los juzgadores suelen ser consideradas bajas en comparación con las de los funcionarios de nivel medio de la Administración pública, tanto federal como local. Por otro lado, suelen ser variadas, según el nivel federal o estatal. Los juzga-

²³ Este promedio fue obtenido a partir de los datos sobre el gasto ejercido del sector público federal, que figuran en el anexo 1 (estadístico-histórico) del *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 1980, pp. 82-83.

²⁴ Cfr., Ovalle Favela, José, "Acceso a la justicia en México", en *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, p. 89.

dores mejor remunerados suelen ser los titulares de los órganos jurisdiccionales federales —judiciales o no judiciales—. Entre las remuneraciones de los juzgadores estatales existen marcadas diferencias, que dependen del Estado en el que aquéllos ejercen su función y del grado que tengan dentro de la jerarquía judicial. En todo caso, las remuneraciones de los juzgadores estatales suelen ser inferiores —con frecuencia, muy inferiores— a las de los juzgadores federales.

Por lo que se refiere al régimen de seguridad social de los juzgadores, cabe señalar que es bastante amplio el que tienen los titulares de los tribunales federales —judiciales y no judiciales—, y se encuentra regulado por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1º de enero de 1960. La vigencia del régimen de seguridad social para cada juzgador depende, en todo caso, de su permanencia en el cargo. Por lo que concierne a los juzgadores estatales, su situación es muy variada, pues algunos Estados han celebrado convenios con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), para extender sus servicios a los funcionarios y empleados estatales; y otros han optado por crear sus propios organismos de seguridad social estatal. En términos generales, el régimen de seguridad social del ISSSTE comprende la asistencia médica en casos de alteración de la salud, el pago del salario en casos de incapacidad laboral temporal, parcial permanente y total permanente, así como las pensiones por vejez, jubilación y muerte.

7. LA RESPONSABILIDAD DE LOS JUEGES

En el derecho mexicano se encuentran previstas, en los diferentes niveles, la responsabilidad penal, administrativa y civil de los juzgadores.

Dentro del Poder Judicial de la Federación, sólo los ministros de la Suprema Corte de la Nación son susceptibles del *juicio político* (de acuerdo al modelo norteamericano), por delitos y faltas oficiales, ante la Cámara de Diputados, como Jurado de Acusación, y el Senado, como Jurado de Sentencia. Las sanciones que éste puede imponer, en caso de considerar culpable al enjuiciado, son la destitución y la inhabilitación, independientemente de la posibilidad de someterlo al enjuiciamiento penal ordinario, si los hechos juzgados constituyen un delito común (artículos 108 a 114 de la Constitución). Los ministros están protegidos por el llamado “fuero constitucional”, es decir, la inmunidad con que se protege a los considerados “altos funcionarios”

para que, durante el tiempo de su cargo, no puedan ser procesados por los delitos comunes en que incurran, a no ser que la Cámara de Diputados decida que “ha lugar a proceder contra él o los acusados” y les retire la inmunidad, los “desafuere”, para que sean enjuiciados por los tribunales ordinarios.

La Ley de Responsabilidades de 1979 ha extendido, de manera muy discutible a la luz del artículo 111 constitucional, el juicio político a todos los demás funcionarios y empleados federales, con la variante de que el órgano encargado de resolver sobre la culpabilidad, es el Jurado Popular Federal. Por tanto, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de 1979, pueden ser sometidos al juicio político por delitos y faltas oficiales todos los demás juzgadores federales, distintos de los ministros de la Suprema Corte, ante el Jurado Popular Federal, el cual puede imponer sólo las sanciones de la destitución y la inhabilitación. Al mismo juicio político pueden ser sometidos los juzgadores del Distrito Federal, ante el Jurado Popular del Distrito Federal.

La mayor parte de las constituciones de los estados atribuyen el conocimiento de los delitos oficiales de los funcionarios estatales —incluidos los juzgadores— al Congreso Local, como jurado de acusación, y al Tribunal Superior, como jurado de sentencia. Sólo en los estados de Coahuila, Chihuahua y Guerrero el juicio por delitos oficiales corresponde exclusivamente al Tribunal Superior de Justicia. En los estados de Baja California y Quintana Roo conoce de estos delitos el Jurado Popular.²⁵

Al lado de la responsabilidad por “delitos oficiales”, se debe tener en cuenta que los códigos penales del Distrito Federal (que también es considerado federal, para la tipificación de los delitos que afectan a la Federación) y de los estados regulan la responsabilidad por “delitos cometidos por funcionarios públicos y delitos cometidos en la administración de justicia”, para los que prevén penas privativas de libertad. En este caso, la competencia corresponde a los juzgados de distrito (delitos federales, de acuerdo con el artículo 41 de la LOPJF) y a los juzgados penales del Distrito Federal y de los estados.

Por lo que concierne a la *responsabilidad administrativa*, las leyes orgánicas de los tribunales —federales y estatales, judiciales y no judiciales— regularmente prevén la imposición de sanciones administrativas (que van del apercibimiento a la suspensión temporal) por las faltas en que incurran magistrados y jueces. El ejercicio de esta función disciplinaria normalmente es atribuido al superior jerárquico.

Y por último, los códigos de procedimientos civiles del Distrito Fe-

²⁵ Cfr., *cit.* (en segundo término) *supra* nota 1, pp. 224, 225 y 227.

deral y de los estados regularmente prevén el llamado “recurso de responsabilidad”, que es un verdadero proceso autónomo a través del cual se puede exigir la *responsabilidad civil* —indemnización por daños y perjuicios— en que incurran jueces y magistrados en el desempeño de sus funciones, cuando “infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusables” (según dice la fórmula del artículo 728 del CPC del Distrito Federal). El conocimiento de este tipo de procesos también se suele atribuir al superior jerárquico del funcionario infractor.

Cabe señalar que, en la práctica procesal, ninguna de las tres clases de responsabilidad suele funcionar. Los defectos y omisiones legislativos y el carácter regularmente jerárquico (dentro del mismo sistema judicial) de los instrumentos procesales ideados para la aplicación de las sanciones, han impedido que en la práctica se pueda exigir, en forma efectiva e institucional, la imposición de las sanciones penales, administrativas y civiles. Los casos extremadamente graves se suelen resolver por vía de la renuncia del juzgador involucrado o de la no ratificación en el cargo.²⁶

8. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Para poder formular algunos juicios acerca de si en México existe —y, en caso afirmativo, en qué medida— independencia de los juzgadores, es conveniente precisar qué entendemos por tal independencia. Generalmente se define la independencia judicial en términos negativos. En este sentido, suele ser definida como la situación institucional que permite a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia interpretación de los hechos y del derecho vigente en cada caso concreto, sin tener que ajustarse o someterse a indicaciones provenientes de los otros poderes formales —sobre todo, del ejecutivo— o de los demás juzgadores —sobre todo, de sus superiores jerárquicos—. Se distingue tradicionalmente el aspecto externo de la independencia judicial —la no dependencia de los juzgadores respecto de los otros poderes formales— del aspecto interno —la no dependencia con relación a los juzgadores superiores y, en general, a los demás jueces.²⁷

²⁶ A este respecto, Eduardo Pallares (*Derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1965, p. 49), sostenía: “La responsabilidad oficial es un mito, al extremo de que los jueces prevaricadores escapan a ella, y el espíritu de cuerpo que existe en la burocracia judicial, las protege sistemáticamente. Sólo en el caso extremo se procede contra ellos, y las más de las veces únicamente se les separa de sus puestos, o se les pide la renuncia respectiva”.

²⁷ Cfr., Guarnieri, Carlo, *L'indipendenza della magistratura*, Padua, Cedam, 1981, pp. 103-108; y Pizzorusso, Alessandro, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Turín, Einaudi, 1982, pp. 22-25.

Se trata de una "situación institucional" porque concierne a la situación general de los juzgadores dentro de la organización de los poderes del Estado y no a actitudes aisladas o eventuales. Por la misma razón de que se trata de una situación institucional, la independencia judicial sólo puede existir *dentro* del sistema político y jurídico y no al margen o contra de éste. Independencia judicial no puede significar —ni ha significado históricamente— separación absoluta de los tribunales con respecto a los otros sectores del poder del Estado. El sistema político inevitablemente condiciona la posibilidad y el grado de la independencia judicial, ya que los órganos de la administración de justicia forman parte, de cualquier manera, de la estructura del poder del Estado; los órganos legislativos, además de formular las leyes y códigos que integran el sector más importante del derecho vigente —al menos, en los países del sistema del *civil law*—, son los encargados de expedir el estatuto —constitución, leyes orgánicas, ordenamientos judiciales, etcétera— de la integración, organización y competencia de los tribunales; y regularmente, son órganos dependientes del gobierno o poder ejecutivo quienes auxilian al juzgador en la ejecución coactiva de sus resoluciones. La independencia judicial tiene, en este sentido, un carácter relativo e histórico, porque se da dentro y no fuera de un sistema político determinado.

De esta manera, en México las piezas más importantes del sistema político —es decir, un presidente de la República con amplios poderes y un partido político oficial predominante— influyen en la situación institucional de la magistratura, sobre todo a través de las designaciones. La designación de los jueces por las autoridades políticas no es un hecho determinante para negar, en primera línea, la independencia de los juzgadores. Por ejemplo, en Gran Bretaña los jueces inferiores son designados por el *Lord Chancellor*, que forma parte del Gabinete, y los jueces superiores, por el primer ministro después de llevar a cabo consultas con el *Lord Chancellor*.²⁸ En Estados Unidos todos los jueces federales son designados por el presidente de la República, con la aprobación del Senado.²⁹ Y tradicionalmente se ha considerado a estos dos países como la "cuna" y el "prototipo" de la independencia judicial.

En México, por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, sólo los ministros de la Suprema Corte de Justicia son nombrados por el presidente de la República, con la aprobación del Senado. El predominio del Poder Ejecutivo dentro del sistema político mexicano y

²⁸ Cfr., Griffith, J.A.G., *Giudici e politica in Inghilterra* (trad. de Mario P. Chiti), Milán, Feltrinelli, 1980, pp. 30-39.

²⁹ Cfr., Guarnieri, *cit. supra* nota 27, pp. 162-163.

el hecho de que, desde la fecha de su fundación en 1929, el partido político oficial haya sido el único vencedor en todas las elecciones del Senado (con la relativa excepción de la alianza entre dicho partido y el Partido Popular Socialista, que llevó a un miembro de este último partido al Senado en las elecciones de 1976), han conducido a que la aprobación del Senado sea más una ratificación ritual que una revisión crítica a los candidatos del Ejecutivo. Después del nombramiento, los ministros adquieren inamovilidad, ingresos relativamente elevados (los mayores dentro de las remuneraciones a los juzgadores), se encuentran protegidos por el llamado fuero constitucional y, en fin, tienen una posición política y social de prestigio. En conjunto, los ministros tienen una situación institucional que les permite actuar de manera independiente. Esto no evita que algunos de los ministros —sobre todo los que provienen de sectores de los otros poderes formales— tengan aspiraciones de ocupar otros cargos públicos, y se muestren condescendientes a las indicaciones del Ejecutivo. Sin embargo, en los últimos tiempos ha predominado la tendencia a designar como ministros a personas provenientes de los órganos judiciales inferiores o de otros tribunales.

En su conjunto, la tendencia de la Suprema Corte para afirmar su independencia externa ha sido la de restringir al máximo su intervención en “cuestiones políticas” que la propia Constitución le asigna, como las controversias constitucionales y las facultades de investigación sobre violaciones al voto público o a los derechos fundamentales (artículos 105 y 97 de la Constitución, respectivamente) y ha excluido, mediante interpretación judicial restrictiva, los “derechos políticos” de la protección del juicio de amparo. En este sentido, como observa Carrillo Flores, la Suprema Corte de Justicia mexicana, a la inversa de lo que ha ocurrido con la Corte Suprema de Estados Unidos, ha actuado más como un tribunal que como un verdadero poder.³⁰

A diferencia de la designación política de los ministros, todos los magistrados y jueces federales son nombrados por el pleno de la Suprema Corte; después de un primer nombramiento por 4 años, si reciben un nuevo nombramiento o una promoción, adquieren la inamovilidad por tiempo indefinido. Sin embargo, como ya indicamos, los magistrados y jueces federales pueden ser trasladados, por acuerdo del pleno, a otro circuito o distrito. Además, pueden ser promovidos de jueces a magistrados en forma discrecional por el pleno, por lo que, en sentido estricto, no tienen el derecho a ser promovidos bajo deter-

³⁰ Cfr., Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte mexicana como poder y como tribunal”, en *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973.

minados requisitos. De esta manera, sus aspiraciones al ascenso quedan condicionadas a la voluntad discrecional del pleno de la Suprema Corte. Por estas razones, se puede afirmar que los magistrados y jueces del Poder Judicial Federal poseen, desde el punto de vista institucional, una considerable independencia externa, con relación a los demás poderes tanto federales como locales, pero su independencia interna, con relación a la Suprema Corte de Justicia, no es todavía lo suficientemente amplia.

Algunas opiniones e investigaciones confirman estas afirmaciones respecto a la independencia externa del Poder Judicial de la Federación. En este sentido, podemos citar al conocido autor francés Jacques Lambert, quien formula las siguientes consideraciones:

México es uno de los países latinoamericanos donde la preponderancia presidencial es más completa, está asegurada por su posición de jefe, mientras dure su mandato, de un partido oficial, casi único, y, aunque aparezca como prudente en la actualidad, no ha de olvidarse que este partido tiene un origen revolucionario; en ninguno de los grandes países latinoamericanos está el Congreso completamente dominado por el presidente. Y, sin embargo, es suficiente como prueba de *la independencia de la magistratura*, tolerada por el presidente, cuando se trata de hacer respetar las garantías individuales...

Este autor sostiene que en México, como en algunos otros países latinoamericanos, "existe una tradición de independencia real de la magistratura" (particularmente de la federal).³¹

El sociólogo mexicano Pablo González Casanova, como resultado del análisis de 3,700 sentencias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia en juicios de amparo en los que se señalaba como autoridad responsable al presidente de la República (y pronunciadas durante el periodo de 1917-1960), concluye que "la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores"; y "que la Suprema Corte constituye un poder... parece no presentar lugar a dudas, lo cual no impide por su-

³¹ Lambert, Jacques, *América Latina; estructuras sociales e instituciones políticas* (trad. de Pablo Bordonaba), Barcelona, Ariel, 1973, pp. 476 y 483. Habría que aclarar que, en virtud de las reformas constitucionales y legales de 1977, se ha desarrollado un proceso que ha permitido la participación política de nuevos partidos de oposición y la elección de la cuarta parte los diputados (100 de 400), de acuerdo al principio de mayoría proporcional. Sin que el partido oficial pierda el control de la Cámara de Diputados (a través de los 300 diputados electos por mayoría absoluta), este proceso ha permitido el debate legislativo con estos nuevos diputados de mayoría proporcional, provenientes de los partidos de oposición.

puesto que en las grandes líneas siga la política del Ejecutivo, y sirva de hecho para darle mayor estabilidad".³²

Y el profesor norteamericano Carl Schwarz, en un interesante análisis comparativo de la independencia del Poder Judicial Federal en México y Estados Unidos, sostiene, entre otras cosas, que

los tribunales federales mexicanos, especialmente en el ejercicio de su jurisdicción de *amparo*, no están tan pasivamente orientados frente al Poder Ejecutivo, como normalmente suele suponerse. En algunas áreas de problemas, son incluso más activistas que sus equivalentes en los Estados Unidos: lo que más llama la atención aquí es la amplia revisibilidad de las leyes fiscales federales y estatales y de los fallos de los tribunales militares.³³

Por lo que se refiere al Poder Judicial del Distrito Federal, la situación es muy distinta. En este caso, al ingreso por nombramiento del Ejecutivo Federal, con la aprobación ritual de la Cámara de Diputados, hay que agregar el límite temporal (6 años) del nombramiento, el nivel menor de ingresos, y una posición social y política de menor prestigio. Estas circunstancias hacen que el Tribunal Superior de Justicia tenga un grado menor de independencia externa, sobre todo con relación al Ejecutivo Federal y al jefe del Departamento del Distrito Federal. Todos los demás jueces del Poder Judicial del Distrito Federal son designados por el pleno del Tribunal Superior de Justicia, también por un periodo de 6 años. Estos jueces reciben remuneraciones muy bajas y carecen de estabilidad después del periodo de los 6 años; no tienen tampoco derecho a ser promovidos. Su independencia tanto externa como interna es reducida. Iguales consideraciones pueden hacerse por lo que concierne al Poder Judicial de los estados, con la salvedad de que en algunos estados ya se advierte la tendencia a lograr una efectiva independencia a través de la inamovilidad directa o adquirida después de un segundo o tercer nombramiento.

Por lo que hace a los tribunales del trabajo y administrativos, tomando en cuenta su ubicación formal fuera del Poder Judicial y den-

³² González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, 1982, Era, pp. 33-37.

³³ Schwarz, Carl, "Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México" (trad. de Fausto E. Rodríguez), en *Anuario Jurídico 2-1975*, México, UNAM, 1977, p. 197. Este artículo fue publicado originalmente bajo el título "Judges under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico", en *California Western International Law Journal*, vol. 3, núm. 2, mayo de 1975. Después de analizar los datos contenidos en este artículo, Carpizo opina que "la Suprema Corte posee cierta independencia frente al poder ejecutivo..., salvo los casos en que el ejecutivo está interesado políticamente en la resolución..." *Op. cit. supra* nota 20, p. 181.

tro del Poder Ejecutivo, no es posible utilizar el concepto tradicional de independencia externa, sino que resulta más preciso hablar de "autonomía funcional" dentro del propio Ejecutivo, en el sentido de que, formando parte dichos tribunales de la organización del Ejecutivo, cuentan, sin embargo, con la suficiente autonomía para emitir, por sí mismos —sin consultas ni indicaciones superiores—, sus sentencias.

En lo que se refiere específicamente a las juntas de conciliación y arbitraje, se debe observar, en general, que su integración tripartita se traduce en la práctica en el predominio del representante gubernamental, ya que los representantes obreros y patronales suelen votar regularmente en favor de las respectivas partes trabajadora y patronal. Por esta razón, la autonomía que interesa es la del representante gubernamental. De la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se puede sostener que los representantes gubernamentales cuentan con una muy relativa autonomía funcional con respecto al Ejecutivo Federal y, en particular, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Por otro lado, dichos representantes sí tienen independencia externa con relación a los demás poderes federales —salvo, claro, la vinculación a las sentencias de amparo del Poder Judicial Federal, que pueden ordenar legalmente la modificación o revocación de los "laudos" pronunciados por la Junta— y, sobre todo, con relación a los poderes estatales. Esta independencia externa es una de las razones principales por las que las organizaciones de trabajadores han sostenido reiteradamente la necesidad de convertir todas las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (que, por diversos factores económicos y políticos, cuentan con menor autonomía respecto a los Ejecutivos Locales) en Federales.³⁴

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuenta formalmente con autonomía funcional. En la evaluación de esta autonomía se debe tener en cuenta, sin embargo, la vinculación política de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado con el Ejecutivo Federal, la cual se suele traducir, en la práctica, en la influencia decisiva de este último en la designación del tercer magistrado, presidente del Tribunal, el cual debe ser nombrado, de común acuerdo por los magistrados designados por el gobierno federal y por la citada Federación. Es claro que si se desea reforzar la autonomía de este tribunal del trabajo, se debe buscar una fórmula que permita que el tercer magistrado no deba su nombramiento directamente a ninguno de los dos sectores interesados.

Por su parte, el Tribunal Fiscal de la Federación, no obstante el nombramiento político de sus magistrados y la limitación temporal de su cargo, ha ejercido regularmente su autonomía con relación al Eje-

³⁴ Véase *supra* nota 4.

cutivo Federal y goza de prestigio de imparcialidad. Con un estatuto legal semejante, pero con una diversa trayectoria real, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuenta legalmente con una autonomía funcional que, en la realidad, no ha ejercido enteramente, a causa, entre otros factores, del origen burocrático-político de sus integrantes. En situación similar a la de este último tribunal, se encuentran los tribunales administrativos y fiscales de los Estados.

En último análisis, el mayor grado de independencia externa se encuentra en los órganos del Poder Judicial Federal, a los cuales se accede, en el proceso civil (en un sentido muy amplio, que incluye a los procesos mercantil, familiar, laboral y administrativo), por medio de la impugnación de las sentencias definitivas de los demás tribunales, a través del juicio de amparo. Desde el punto de vista social, el carácter técnico y complejo de esta institución que se traduce en elevados costos para la parte interesada, hace muy difícil el acceso a este medio de impugnación —y, por consiguiente, a los tribunales más independientes dentro de todo el sistema jurisdiccional mexicano—, sobre todo a los sectores sociales de menores ingresos.

Por último, es claro que el concepto tradicional de la independencia judicial —ya sea interna o externa (o de autonomía funcional, en el caso de los tribunales administrativos y del trabajo)— suele ser referido a los poderes formales, sin tomar en cuenta las posibilidades de influencias —en ocasiones decisivas— provenientes de los que pueden denominarse —asumiendo la terminología utilizada por Lasalle— los “factores reales de poder”. El problema es que estas influencias operan desde fuera de las relaciones institucionales y tienen un carácter difuso, por lo que es difícil analizarlas desde la perspectiva del concepto tradicional de independencia judicial. Su análisis y medición podría ser abordado a partir de investigaciones empíricas sobre aquellos aspectos de la situación económica, política y social de los juzgadores, que pueden facilitar las influencias y dependencias extrainstitucionales. Entre otros aspectos, podemos mencionar la extracción social y la ideología política de los magistrados; sus salarios nominales y su situación económica real; sus ocupaciones extrajudiciales; y, en fin, su conducta en términos de ajuste o desajuste a un concepto determinado de honradez. La influencia de los “factores reales de poder” es más propicia cuando, por un lado, la situación económica de los juzgadores es precaria y, por el otro, los mecanismos para exigir su responsabilidad son ineficientes, pues entonces tales influencias extrainstitucionales se filtran por la vía de la corrupción.

En este sentido, debemos señalar que en México el sociólogo Jorge A. Bustamante llevó a cabo una investigación empírica, por medio de

entrevistas a personas relacionadas con los medios forenses (jueces, empleados y abogados), para determinar si en tribunales, objeto de la investigación, había “deshonestidad” y en qué medida. La investigación comprendió al Tribunal Fiscal de la Federación, los juzgados civiles y penales del Poder Judicial del Distrito Federal y la Junta Local (entonces “Central”) de Conciliación y Arbitraje de la misma entidad. De acuerdo con el análisis de los datos obtenidos en el año de 1968, el autor comprobó la hipótesis de que en todos los tribunales había, en alguna medida, “deshonestidad”, con muy diversos grados. El menor grado de deshonestidad —o el mayor grado de honestidad, si se desea contemplar el problema desde una perspectiva relativamente optimista—, lo encontró en el Tribunal Fiscal de la Federación y el mayor en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; después del Tribunal Fiscal, la deshonestidad aumentaba, en este orden, en los juzgados civiles y en los juzgados penales.

La diferencia en los grados de deshonestidad (o de honestidad) la explica el investigador en los siguientes términos: “a mayor *status* económico de los sujetos del proceso, se halla mayor grado de honestidad en el tribunal. O en otros términos, a menor *status* económico del sujeto del proceso encontramos un mayor grado de deshonestidad”.³⁵ Por “sujeto del proceso” el autor entendía el actor en los procesos administrativo, civil y fiscal, y el inculcado en el penal.

Se trata, como puede observarse, de problemas que rebasan el marco tradicional del concepto de independencia judicial, pero que merecen ser estudiados y valorados, si se desea esclarecer los condicionamientos reales —y no los meramente formales— de la independencia —o dependencia— del juzgador.

JOSÉ OVALLE FAVELA

³⁵ Bustamante Fernández, Jorge A., “La justicia como variable dependiente”, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, núm. 53, julio-septiembre de 1968, p. 400; y en *op. cit. supra* nota 1, p. 42.