

Elección de jueces y magistrados por voto popular¹

Luis Carballo Balvanera

El título de la Mesa Cuatro, de estos Foros Universitarios sobre la Reforma Constitucional en Materia de Justicia, pone en relieve uno de los apartados más sobresalientes de la iniciativa presidencial que es el objeto de su estudio y hoy día, materia de discusión nacional.

En esta fecha ya se han examinado, en las tres mesas precedentes, los procedimientos de selección de candidatos para la elección popular de Ministros, de integrantes del órgano de administración judicial y de magistrados del tribunal de disciplina judicial, así como de la nueva integración de los cuerpos colegiados respectivos, por lo que ahora, en esta Mesa y con el citado epígrafe, se tienen que abordar las cuestiones relacionadas con los mecanismos de elección de magistrados y jueces, que son las categorías restantes en la composición constitucional del Poder Judicial de la Federación.

La relevancia del tema responde precisamente a que mediante esa denominación, se representa la parte medular de lo que conocemos como la judicatura federal.

A partir de aquí, procederemos a su revisión, considerando la respuesta a las siguientes preguntas:

¿Qué es hoy en día en México la judicatura?

La judicatura, en su esencia constitucional, significa el conjunto de juzgadores que garantizan en nuestro país la eficacia del Estado de Derecho, al mismo tiempo que realiza, por su intermedio, una función consustancial al Derecho, un servicio a la comunidad y una composición de cuerpo colegiado profesional.

Este concepto, en el plano constitucional, tiene una relevancia superior al aspecto puramente formal del ejercicio de un poder del Estado, que es lo que se preconiza como motivo fundamental para lograr la reforma que nos ocupa, dado que, en la medida del perfeccionamiento histórico de nuestro Estado de Derecho, aquella noción, asume un sentido más instrumental que sustantivo, y deja abierto el paso a las otras connotaciones apuntadas, para el avance a profundidad de los contenidos normativos que deben presidir la solución pacífica de las controversias, a fin de que en el momento en que ésta se produce, prevalezca el imperio del Derecho y el logro de la Justicia.

¹ Participación del autor en la sesión matutina del miércoles 31 de julio de 2024 en el Centro de Estudios Municipales y Metropolitanos de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

En ese contexto conceptual, la judicatura tiene hoy día un mayor significado como la función normativa consustancial de juzgar, resolviendo el conflicto conforme al Derecho y ejecutando lo sentenciado, dando a cada quien lo que le corresponde; al mismo tiempo que con ello se sirve a la comunidad, proporcionándole una tarea del mayor contenido económico, social y cultural, quien además la recibe de un cuerpo colegiado de carrera que agrupa a los impartidores de justicia y de quienes aquella recibe seguridad jurídica, certeza económica y paz social.

¿Además de las materias de amparo y electoral, cuáles otras disciplinas comprenden actualmente su competencia en la jurisdicción ordinaria?

Los magistrados y jueces federales, como se recordará, son competentes para conocer y resolver controversias en las materias:

penal en delitos del orden federal;
civil, en asuntos sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales; mercantil, en todos sus aspectos;
revisión fiscal y administrativa federal;
marítima;
diplomática y consular; y recientemente, además,
asuntos de competencia de los tribunales federales laborales.

En tanto que, en la materia administrativa federal, las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, son también de su competencia a través del juicio de amparo indirecto.

¿Cómo se configura la judicatura federal, hoy en día?

La más reciente reforma constitucional, la publicada el 11 de marzo de 2021, iniciada también por nuestro presidente actual, modificó el artículo 94, primer párrafo, Constitucional, estableciendo que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, se deposita en:

una Suprema Corte de Justicia de la Nación,
un Tribunal Electoral,
en Plenos Regionales,
en Tribunales Colegiados de Circuito,
en Tribunales Colegiados de Apelación y
en Juzgados de Distrito.

Previamente, mediante reforma constitucional publicada el 24 de febrero de 2017, se dispuso que las controversias en materia laboral serían resueltas por los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o por los de las entidades federativas, suprimiéndose con ello a las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje.

La vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, regula también a los llamados Centros de Justicia Penal, integrados por los jueces de control, tribunales

de enjuiciamiento y de alzada, de conformidad con el sistema de justicia penal oral y acusatorio.

Inclusive dentro de la nueva Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, también se incluye ahora el Centro Nacional de Justicia Especializado en Control de Técnicas de Investigación, Arraigo e Intervención de Comunicaciones, en atención de la normativa que rige al mencionado proceso penal acusatorio.

¿Y qué historia tiene la judicatura?

La judicatura federal, en este año está cumpliendo 200 años de historia, toda vez que su configuración constitucional ya se incluía en la Constitución de 4 de octubre de 1824.

¿Y cuál es el número de integrantes actuales de la Judicatura?

El Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, elaborado por el INEGI en el 2023, con su actualización al mes de marzo pasado, nos señala los datos de órganos jurisdiccionales e integrantes, como sigue:

Tribunal Electoral:

Sala Superior	7 magistrados
5 Salas regionales	15 magistrados
1 Sala Especializada	3 magistrados
Subtotal	25 magistrados

Circuitos Judiciales:

270 Tribunales Colegiados de Circuito (TCC)	810 magistrados
39 Tribunales Colegiados de Apelación	117 magistrados
25 Tribunales Unitarios de Circuito (TUC), se entiende en proceso de conversión	25 magistrados

Subtotal: 952 magistrados

449 Juzgados de Distrito	449 jueces
41 Centros de Justicia Penal Federal (CJPF)	165 jueces
Centro Nacional de Justicia Especializado (CNJE)	8 jueces
93 Tribunales Laborales Federales	125 jueces

Subtotal: 737 jueces

Totales: 977 magistrados y 737 jueces que suman 1714 integrantes de la judicatura federal.

¿Cuáles son los problemas que enfrenta?

En la propia iniciativa del Decreto de Reformas publicado el 11 de marzo de 2021, ya se apuntaba como necesidad institucional,

el “reforzamiento de las facultades institucionales de combate a la corrupción y al nepotismo”;
la consolidación de una verdadera carrera judicial para todas las categorías a las que se acceda por concurso de oposición;
el establecimiento de políticas que orienten las determinaciones institucionales en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones y ratificación de juzgadores;
limitar la discrecionalidad de los nombramientos otorgados por jueces y magistrados para garantizar que solo se otorguen a los vencedores en los concursos;
la capacitación y profesionalización del personal otorgándole a la Escuela Judicial un rol central en los concursos de oposición.

Además, a la opinión pública trascienden otras deficiencias, entre ellas varios casos de abuso laboral, así como la duración de los procesos y el tiempo en la resolución de los asuntos de su competencia.

¿Por qué motivos cambiar?

Llama mucho la atención, que el presidente promueva una nueva iniciativa en la que se contienen propuestas de reforma que en su conjunto contradicen, y algunas de ellas, hacen retroceder, las que postuló hace solo 3 años atrás, como es en este último caso, la ratificación primero y ahora la eliminación, del derecho de los juzgadores federales a la inamovilidad.

La nueva iniciativa de reforma, ahora sostiene que es necesario incorporar salvaguardas y mecanismos democráticos que permitan a la ciudadanía participar activamente en los procesos de elección de ministros, magistrados y jueces, de magistrados del tribunal electoral y de un nuevo tribunal encargado de la disciplina judicial.

Ello, nos dice la iniciativa, “con el propósito de que sus integrantes sean responsables de las decisiones que adopten frente a la sociedad y que representen adecuadamente las diferentes tendencias políticas, culturales e ideológicas que conforman la nación para contar con un poder del Estado que constituya un pluralismo jurídico abierto, transparente, participativo, gratuito y con auténtica vocación de servicio.”

Al respecto, ya hemos advertido líneas arriba, que el concepto constitucional de la judicatura, en los tiempos que corren, tiene más un sentido instrumental y ejecutivo de lo resuelto en la sentencia, que sustancial, en tanto que, en la medida que se perfecciona nuestro Estado de Derecho, adquiere mayor relieve el examen a profundi-

dad de los contenidos normativos esenciales, de los cuales deriva la argumentación que proporciona la solución más eficaz y sólida de las controversias.

Vale entonces preguntarnos ¿si los cambios propuestos resultan adecuados y pertinentes para sustentar esa función sustancial?

En consecuencia a lo antes dicho, más allá de las enormes complejidades, elevados costos económicos y graves dificultades de los procedimientos para la elección directa popular del crecido número de integrantes de la judicatura federal, se evidencia que son preferibles los mecanismos objetivos de selección de los mejores aspirantes a ser impartidores de justicia, dado que otorgan igual legitimidad democrática, al derivar su designación, de cuerpos colegiados integrados por representantes populares, y porque son resultado de la valoración y apreciación objetiva en concursos de conocimientos y desempeños, en los que se examina a profundidad el cumplimiento de requisitos legales y la idoneidad del candidato con el perfil de juzgador federal, que ya hemos insistido reside en ser el garante del Estado de Derecho en una sociedad democrática como la nuestra.

Habiendo precisado lo anterior, respecto de los motivos expresos de la medida más importante que genera la reforma judicial que nos ocupa, pasaremos ahora al examen de otras cuestiones que de ella derivan.

¿Cómo se asegura el eficiente desempeño del juzgador?

Ya hemos dejado asentado que la judicatura forma un cuerpo profesional, -requerido así por la necesidad de que el servicio que brinda a la comunidad se proporcione en las materias, en las instancias y en los lugares que así más se requieran, atendiendo a lo amplio de nuestro territorio nacional-, motivo por el cual, uno de los ángulos de análisis de las diferentes medidas que se incluyen en la reforma, resulta para mí indispensable, el relativo a la preservación de las garantías de estabilidad e independencia que se le deben otorgar a los juzgadores federales.

En todo lo relativo a la incorporación, formación, promoción, permanencia y retiro de los magistrados y jueces, las disposiciones vigentes han reforzado su desarrollo dentro de los ámbitos de la carrera judicial, mediante los instrumentos objetivos de los resultados en los concursos de oposición.

Asimismo, se han considerado los aspectos relativos a su nombramiento, adscripción y ratificación, atendiendo al principio contenido en el vigente artículo 97 Constitucional, que establece que esos actos fundamentales en el desempeño de la judicatura, atiendan a lo previsto legalmente y que si al término del periodo de 6 años de su designación, fuesen ratificados, lograrán la inamovilidad en el encargo, ya que en esas condiciones, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Precisado lo anterior, nos interesa examinar los cambios que se proponen en la iniciativa a las garantías de estabilidad e independencia que las normas constitucionales deben otorgarles, que vienen siendo reconocidas por los convenios internacionales que nuestro país ha suscrito.

Al respecto, nos parece oportuno referirnos a uno de los numerosos instrumentos internacionales que obligan a nuestro país en el establecimiento de esas garantías, al denominado “Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura”, que fueron adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán en septiembre de 1985 y que fueron confirmados con proyección jurídica general por la Asamblea General del referido organismo, en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

Entre dichos principios, es conveniente destacar en esta ocasión, los contenidos bajo el rubro de “Condiciones de Servicio e Inamovilidad”, expresados en los siguientes numerales, los cuales constituyen compromisos vinculantes para el legislador mexicano, en esta singular materia, al haber nuestro país votado a favor de las citadas resoluciones:

11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los periodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.

12. Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el periodo para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto.

13. El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.

14. La asignación de casos a los jueces dentro del tribunal de que formen parte es asunto interno de la administración judicial.

¿En esa perspectiva, cuáles son las medidas más cuestionables de la reforma propuesta?

Me parece que lo son, las siguientes:

1. En el procedimiento de elección para magistrados y jueces, el que se realice por circuito judicial, fijándole de antemano a quien resulte electo el espacio en que ejercerá jurisdicción, lo cual impide, indebidamente, una adecuada regulación interna de la judicatura y abre la puerta a distorsiones inapropiadas del ejercicio judicial, atendiendo a las circunstancias actuales de seguridad en el país.

2. La norma que sólo recomienda y no obliga a que las postulaciones de aspirantes a magistrados y jueces, recaigan en personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia, o bien, que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica; así como la eliminación de esta misma regla en la postulación de aspirantes a ministros.

3. La regla que suprime la inamovilidad de magistrados y jueces, sustituyéndola por la que amplía a 9 años el nombramiento y permite la reelección para un nuevo periodo, cuando que se debe establecer, sin reticencias que, de ser reelecto, adquirirá la inamovilidad.

4. La norma que remite a la ley, la forma y duración de las campañas, cuando para seguridad de los aspirantes y de todo el proceso, éstas debieran limitarse a los mecanismos de uso de los tiempos oficiales en los medios de telecomunicación y a los foros de debate organizados por el INEC.

5. La disposición que prohíbe que los magistrados y jueces electos, sean readscritos fuera del circuito judicial en que hubieran sido electos, cuando que, como hemos visto, la normativa internacional de garantías del juzgador señala que los mecanismos de adscripción y asignación de asuntos a resolver, es un asunto interno de la administración judicial.

6. La omisión en señalar la preferencia de las candidaturas de magistrados y jueces, a aquellos aspirantes que provengan del sistema de carrera judicial, dado que la manera más objetiva de promoción y ascenso de los impartidores de justicia radica en la formación de personal de carrera.

7. En ese mismo sentido, para el caso de ausencia definitiva de un magistrado o juez, la norma debiera establecer que el órgano de administración judicial someterá al Senado una terna formada preferentemente por aspirantes que provengan del sistema de carrera judicial, de tal manera que la Cámara elija a quien cubrirá en interinato, la vacante respectiva.

8. La omisión de prever, entre los requisitos de elegibilidad, que el aspirante demuestre cumplir con la presentación de los instrumentos de prevención y de rendición de cuentas que le resulten aplicables, como son las declaraciones, fiscal, patrimonial y de intereses.

9. Igualmente resulta cuestionable que, en los perfiles de la integración del Pleno del órgano de administración judicial, se incluyan a personas que cuenten con “cualquier título profesional relacionado con las actividades” de administración judicial, dado que ésta exige perfiles que comprendan cabalmente los procesos jurídicos de las funciones, el servicio y la composición profesional que representa la judicatura

10. La más cuestionable de todas las medidas que incluye la reforma, indudablemente, la constituye lo ordenado por el Transitorio Segundo de la iniciativa, que de manera simplista y terminante, ordena que los ministros, magistrados y jueces que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales, “concluirán su encargo en la fecha que tomen protesta las personas servidoras públicas que emanen de la elección extraordinaria que se celebre, conforme a las disposiciones transitorias aplicables del presente Decreto.”

11. Las reglas para la “elección extraordinaria para renovar los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación”, excepción hecha de los magistrados de Sala Superior y de Salas regionales del Tribunal Electoral.

Es claro a todas luces que estas dos últimas determinaciones merecen una crítica particular y de ser posible detallada.

De la primera resulta la decisión de ordenar que en una fecha cierta, identificada hacia el 1° de septiembre de 2025, -en la que atendiendo a las normas que propone, se efectúe la toma de protesta de los ministros, magistrados y jueces que resulten electos por voto popular, directo y secreto-, “concluyan su encargo” quienes se encuentren en funciones a la entrada en vigor de la reforma; disposición que significa la desaparición total, en ese preciso momento, del tribunal constitucional y de toda la judicatura federal, hecha excepción de los integrantes del Tribunal electoral que harán lo propio un mes después, el 1° de octubre de 2025, a fin de que en ese tiempo se encarguen de resolver las impugnaciones, calificar el proceso de la elección extraordinaria y declarar sus resultados.

Y al mismo tiempo, en ese preciso momento, se producirá la incorporación de los 9 integrantes del tribunal constitucional entrante y del acceso de los 1714 magistrados y jueces componentes de la nueva judicatura federal, con la salvedad apuntada del mes adicional para juzgadores electorales.

Las enormes consecuencias jurídicas que producirá, lo dispuesto por el Transitorio Segundo que mencionamos, dan lugar a la reflexión de que en esos términos se puede provocar una grave conmoción en la atención de los asuntos cotidianos que tienen a su cargo los cuerpos jurisdiccionales mencionados, con afectación directa a todos los justiciables que en ese momento sean parte en una controversia, lesionando sus derechos humanos a un proceso justo con las debidas garantías, entre otras, a las de independencia judicial, inmediación, continuidad y tutela judicial efectiva.

De suerte que resulta a todas luces indispensable la modificación del referido Transitorio, habiéndose ya manifestado muchas voces y opiniones en el sentido que debe asumir su reforma.

Atendiendo a la existencia de un amplio sector de personas afectadas por las medidas que conlleva la reforma, queremos concentrarnos en aquellos magistrados o jueces que, -habiendo sido beneficiados por las reglas de la inamovilidad judicial, aún vigentes, atento a lo dispuesto por el artículo 97, primer párrafo, Constitucional-, cuentan con ese derecho reconocido tanto por la Constitución como por los tratados internacionales celebrados por nuestro país, por lo que también por estos motivos, debiera modificarse el citado Transitorio a fin de hacer la salvedad correspondiente a esos supuestos que resultan del mayor relieve, a la luz de la normativa de derechos humanos que el Estado Mexicano debe respetar.