

Los nuevos viejos retos del Poder Judicial de la Ciudad de México

Josafat Cortez Salinas*
Camilo Saavedra Herrera**

1. Introducción

La promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) es un acontecimiento clave en la historia contemporánea de México por sus implicaciones tanto para la vida política de la entidad como para la del país en su conjunto. En cuanto a lo local, su expedición es un episodio central del largo proceso de recuperación de la autonomía política de la entidad, el cual ha tenido como rasgo distintivo la gradual construcción de autoridades y ordenamientos jurídicos propios.¹ Y en cuanto a lo nacional, las características y el contexto en que realizó el proceso constituyente propiciaron la producción de un texto que, por estar redactado predominantemente en clave de derechos humanos y haber introducido diversas innovaciones en materia de distribución de competencias y división de poderes, planteó nuevas preguntas respecto del federalismo, la impartición de justicia y los propios derechos humanos.

A dos años y medio de la promulgación y a uno de la entrada en vigor de la nueva CPCM conviene preguntarse cuáles son los retos que ésta ha supuesto para el Poder Judicial local y con base en ello reflexionar sobre la forma en que dichos retos se diferencian de los que existían antes de la creación de la nueva ley suprema. Nuestro objetivo en este trabajo es ofrecer una primera respuesta

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Ignacio Marván Laborde, “De la ciudad del presidente al gobierno propio”, en Ariel Rodríguez Kuri (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 483-562.

Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera

a esa pregunta, contrastando las innovaciones que la CPCM efectuó en la materia frente a la luz de los hallazgos principales a los que ha llegado la investigación especializada sobre justicia local en México.

El argumento principal que presentamos en las páginas siguientes es que la Constitución local introdujo innovaciones que complejizaron aún más la operación de una judicatura local que ya enfrentaba problemas estructurales tanto internos como externos. Por un lado, la creación de instrumentos y órganos locales de control de constitucionalidad y convencionalidad, y la incorporación de normas para hacer a la justicia local más permeable a la ciudadanía supusieron retos de implementación que se sumaron a las deficiencias que se pedían en materia de independencia, eficiencia y en general de relación con los otros poderes de la entidad. Por otro lado, la ampliación de las posibilidades para el litigio derivada del reconocimiento de nuevos derechos y nuevas vías de control judicial de la constitucionalidad ampliaron la sofisticación de un sistema de justicia local caracterizado por su crónica subordinación al sistema de justicia federal, producto en buena medida del protagonismo del juicio de amparo.

El resto del texto se estructura como sigue: la segunda sección ofrece un recuento de estos hallazgos y precisa por qué son importantes para identificar los desafíos que planteó la CPCM, la tercera explica las innovaciones que ese ordenamiento realizó a la estructura y las atribuciones del Poder Judicial, y la cuarta describe las dos dimensiones principales en las que se agrupan los retos surgidos de la reforma. El capítulo concluye con un sumario de sus planteamientos y una reflexión sobre las líneas de investigación que se podrían emprender en el corto y mediano plazos.

2. Los estudios sobre la justicia local

En América Latina, después de las etapas de transición, el Poder Judicial reapareció como una institución clave para comprender los procesos políticos democráticos. Desde el derecho, y sobre todo desde otras disciplinas sociales, se emprendieron estudios que buscaron comprender la nueva realidad de la

Los nuevos viejos retos del Poder Judicial de la Ciudad de México

justicia.² Originalmente, los trabajos se concentraron en describir y explicar las similitudes y diferencias de diseño institucional, así como en identificar las condiciones que permitieron el surgimiento de órganos de justicia constitucional poderosos e independientes.³ Posteriormente el foco de atención se trasladó al comportamiento judicial respecto de la protección de los derechos humanos, la división de poderes y el federalismo en los países que cuentan con estructuras territoriales de este tipo. Más recientemente, una nueva ola de investigaciones se ha propuesto comprender en qué medida y de qué maneras las decisiones judiciales están condicionadas por factores internos a los tribunales como los perfiles.⁴

Los importantes y persuasivos hallazgos que ha generado esta floreciente literatura en torno a las cabezas de los poderes judiciales nacionales no han sido acompañados hasta ahora de esfuerzos análogos respecto de los sistemas de justicia en el ámbito subnacional, es decir de los tribunales que forman parte de las unidades territoriales –estados o provincias– que integran a los países federales.⁵ De hecho, en buena medida por las dificultades para acceder y sistematizar información que dé cuenta del desempeño de los tribunales locales, las pocas investigaciones en la materia se han enfocado en analizar las características de diseño institucional y con base en ello hacen inferencias sobre su independencia.

En el caso de México aún no se han ordenado y sistematizado los cambios que han padecido los poderes judiciales locales ni el impacto que se ha tenido en el comportamiento judicial.⁶ Este hecho es problemático y debe llamar nuestra atención porque más de 80% de los litigios que se resuelven tiene su origen en

² Ezequiel Gonzalez-Ocantos, “Courts in Latin America”, en Harry E. Vanden y Gary Prevost (eds.), *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2019; Diana Kapiszewski y Matthew M. Taylor, “Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America”, en *Perspectives on Politics*, vol. 6, núm. 4, diciembre de 2008, pp. 741-767; y Julio Ríos-Figueroa, “Sociolegal Studies on Mexico”, en *Annual Review of Law and Social Science*, núm. 8, diciembre de 2012, pp. 307-321.

³ Diana Kapiszewski y Matthew M. Taylor, *op. cit.*

⁴ Ezequiel Gonzalez-Ocantos, *op. cit.*

⁵ *Idem.*

⁶ Julio Ríos-Figueroa y Luis Fernando Soto Tamayo, “Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 79, núm. 2, abril-junio de 2017, pp. 287-318; y Julio Ríos-Figueroa y Luis Fernando Soto Tamayo, “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014”, en *Colombia Internacional*, núm. 91, 2017, pp. 243-263.

Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera

los tribunales locales.⁷ Entre los hallazgos de los pocos estudios sobre el tema destacan los relacionados con la difusión de la figura de consejos de la Judicatura a raíz de la creación del Consejo de la Judicatura Federal como resultado de la reforma judicial de 1994,⁸ la diversidad en el diseño institucional de los poderes judiciales,⁹ la heterogeneidad en los recursos presupuestales que éstos reciben,¹⁰ así como la relación entre la ya mencionada independencia judicial y otras variables extrajurídicas como la competencia política o el desarrollo económico.¹¹

Una de las cuestiones que sobresalen de la lectura de los trabajos sobre la independencia judicial es que, al utilizar como fuente de información a la Constitución local, su análisis se concentra en los estados, dejando de lado a la ahora Ciudad de México. A ello se suma el hecho de que, como resultado del loable esfuerzo por enfocarse en la independencia judicial formal o *de iure* y en estudiarla a partir de información sistematizada, pasen por alto aspectos del funcionamiento del sistema federal que inciden en la operación de los poderes judiciales locales. Para efectos de este trabajo conviene destacar dos: la progresiva concentración de atribuciones –particularmente legislativas– en la federación y la expansión de la jurisdicción de los tribunales federales sobre los locales.¹²

⁷ Juan Rebolledo y Frances McCall Rosenbluth, “Political Competition and Judicial Integrity: The Case of Mexico”, documento presentado durante la reunión anual de la APSA, Toronto, 2009.

⁸ Matthew C. Ingram, “Crafting Courts in new Democracies: Ideology and Judicial Council Reforms in three Mexican States”, en *Comparative Politics*, vol. 44, núm. 4, julio de 2012, pp. 439-458.

⁹ Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, IJJ-UNAM, 2001; y Julio Ríos-Figueroa y Luis Fernando Soto Tamayo, “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014”, *op. cit.*

¹⁰ Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La justicia de cabeza: la irracionalidad del gasto público*, México, CIDE (Cuaderno de debate núm. 10), 2011.

¹¹ Caroline C. Beer, “Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States”, en *Latin American Politics and Society*, núm. 448, 2006, pp. 33-61; y Julio Ríos-Figueroa y Luis Fernando Soto Tamayo, “Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014”, *op. cit.*

¹² Como se aprecia, nuestro análisis pasa por alto temas fundamentales como el federalismo fiscal o más precisamente la dependencia financiera de las entidades de los ingresos federales, y por lo tanto de las transferencias de recursos desde la federación. Sobre este tema véanse Alberto Díaz Cayeros *et al.*, “Federalism and Democratization in Mexico”, documento presentado durante la reunión anual de la APSA, Washington, 2000; y Alberto Díaz Cayeros, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in Comparative Politics), 2006, 304 pp.

Los nuevos viejos retos del Poder Judicial de la Ciudad de México

En cuanto al primero, es importante recordar que el crecimiento exponencial de reformas constitucionales y la emisión de una considerable cifra de leyes generales han implicado una ampliación de las facultades de la federación,¹³ pero también nuevos desafíos para armonizar las tensiones que produce, por ejemplo, su incorporación a los regímenes jurídicos locales o la forma en que esas tensiones se reflejan en litigios que se presentan en los poderes judiciales de las entidades. A dichas tensiones se añaden además aquellas que ha propiciado la consolidación del vínculo del derecho mexicano con el derecho internacional de los derechos humanos, la cual ocurrió como consecuencia no sólo de las referidas reformas constitucionales sino también de decisiones de tribunales federales.

En cuanto a la expansión de la jurisdicción de la justicia federal sobre la justicia local vale decir que sus raíces son mucho más añejas y profundas. Su origen se remonta al último cuarto del siglo XIX, en especial al proceso que llevó a la formalización de la procedencia del juicio de amparo contra sentencias o negocios judiciales, primero a causa de criterios jurisprudenciales y después de cambios a la legislación.¹⁴ Las razones y consecuencias para la justicia federal de la configuración de lo que hoy se denomina amparo judicial o casación son ampliamente conocidas,¹⁵ pero no así las que corresponden a la justicia local. Ciertamente, la ausencia de estudios empíricos en la materia hace imposible saber si se han producido consecuencia generalizadas en las capacidades insti-

¹³ Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018; José María Serna de la Garza, “Las reformas al federalismo mexicano”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 295-328; y José María Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, INEHRM/Segob/IJ-UNAM (serie Grandes Temas Constitucionales), 2016.

¹⁴ Héctor Fix-Zamudio, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, en *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, IJ-UNAM, 1999, pp. 253-302.

¹⁵ Julio Bustillos, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, UNAM/Porrúa, 2008; Héctor Fix Fierro, “El amparo judicial y la ‘imposible tarea’ del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el Centenario de la Constitución de Querétaro”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, t. I, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 791), 2017, pp. 477-507; y José María Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa, 2008.

Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera

tucionales de los tribunales locales. No obstante, lo que sí es posible manifestar es que la larga trayectoria del amparo judicial ha generado múltiples vías para el litigio y con ello tensiones asociadas a las interpretaciones que se producen en diferentes sedes respecto de las constituciones y leyes locales.

Este panorama se ha tornado aún más complejo a raíz de la tendencia a crear o profundizar los instrumentos y órganos locales de control de constitucionalidad.¹⁶ De hecho, como lo muestran Ríos Figueroa y Soto Tamayo,¹⁷ en 2014 poco menos de la mitad de las entidades contaba con este tipo de instrumentos. Ello habla, de nueva cuenta, de la complejización que ha supuesto hacer frente a las tensiones que genera un derecho que se produce en múltiples fuentes y cuya armonización recae en autoridades de diferentes ámbitos. En este caso, dichas tensiones son potencialmente mayores, pues se trata de la coexistencia de mecanismos que buscan garantizar la supremacía de ordenamientos constitucionales federales y locales.

La revisión de la literatura realizada hasta aquí nos sirve para subrayar lo limitada que es todavía la investigación sobre los poderes judiciales, pero también y especialmente para hacer hincapié en que las disposiciones que se incorporaron a la CPCM se inscriben en procesos más amplios, uno mediante el que se ha buscado robustecer la independencia de los poderes judiciales y profesionalizar los órganos que los componen, y otro caracterizado por cambios pendulares que han tendido tanto a reforzar las atribuciones de las autoridades federales como a buscar fortalecer la autoridad de las normas jurídicas que se producen en las entidades. En las siguientes páginas explicaremos las formas específicas en las que estos procesos tuvieron su reflejo en el documento que emergió del proceso constituyente de 2016-2017.

¹⁶ Daniel Armando Barceló Rojas, “El futuro de la justicia constitucional en los estados de la república federal mexicana”, en Diego Valadés y Luis Raúl González Pérez (eds.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013; y Julio Bustillos, “Amparo federal vs. amparo local: la incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 27, julio-diciembre de 2012, pp. 3-39.

¹⁷ Julio Ríos-Figueroa y Luis Fernando Soto Tamayo, “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014”, *op. cit.*

3. Cambios y continuidades

Durante el periodo en que la Ciudad de México fue Distrito Federal, la función judicial se depositó en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y juzgados locales. A los integrantes del Tribunal Superior de Justicia los proponía el jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa los aprobaba por mayoría de sus miembros presentes. El Tribunal Superior de Justicia funcionaba en Pleno y salas, y el número de salas lo establecía el Consejo de la Judicatura según las necesidades y el presupuesto. Entre sus funciones se encontraban resolver las contradicciones de criterios entre los magistrados y las salas del propio Tribunal, solicitar cambio de adscripciones y remoción de jueces al Consejo de la Judicatura, y establecer mecanismos para la evaluación de las salas del Tribunal y los juzgados. Las salas del Tribunal Superior de Justicia se integraban por tres magistrados y se organizaban por áreas temáticas: civiles, penales, familiares, de justicia para adolescentes y especializadas en sentencias penales. Ahora bien, el número de juzgados locales obedecía al presupuesto existente y por supuesto a las necesidades que existían en la ciudad. Había juzgados en materia civil, penales y de justicia para adolescentes, juzgados de lo familiar y juzgados de extinción de dominio.

Por otro lado, el Consejo de la Judicatura local tenía atribuciones de gobierno, entre ellas:

- Resolver sobre la remoción de jueces y magistrados.
- Determinar el número de órganos jurisdiccionales que se requieran.
- Establecer los criterios de la carrera judicial.
- Aprobar el nombramiento de servidores públicos de órganos no jurisdiccionales del Tribunal.

La función jurisdiccional tenía ciertos límites en sus facultades como los demás órganos de gobierno sujetos a lo establecido en la Constitución federal en lo relativo al Distrito Federal. El énfasis de la normatividad estaba puesto en la organización de la función administrativa de la función jurisdiccional.

Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera

4. La nueva Constitución y la función jurisdiccional

La CPCM posee rasgos propios de identidad que marcan las aspiraciones y los deseos de la sociedad capitalina; sin embargo, se tiene que apegar a los cimientos y decisiones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La CPCM tiene 75 artículos y en ella se reconocen 73 derechos humanos. Hay un énfasis en que la función y el papel de los órganos de gobierno es el de garantizar los derechos humanos. No obstante, el uso semántico del concepto *derechos humanos* puede generar problemas cuando se garanticen en procesos jurisdiccionales.¹⁸ Por esta razón en la nueva arquitectura institucional el Poder Judicial tiene un papel relevante y su estructura es la siguiente:

De acuerdo con el apartado B del artículo 35 de la CPCM, el Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en un Tribunal Superior de Justicia que tiene una Sala Constitucional, un Consejo de la Judicatura y juzgados. El Tribunal Superior de Justicia tiene entre sus funciones: 1) ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de acuerdo con lo establecido en la Constitución; 2) proteger los derechos humanos y sus garantías establecidos en la Carta Magna y los tratados internacionales, y 3) la administración e impartición de justicia. Sus integrantes son nombrados por dos terceras partes del Congreso local a propuesta del Consejo de la Judicatura. Duran seis años en el puesto y pueden ser ratificados. Una de las innovaciones en este diseño es que quien presida el Consejo de la Judicatura no puede presidir el Tribunal Superior de Justicia.

La CPCM también innova con la creación del Consejo Judicial Ciudadano que se integra por 11 personas de las que se estipula que siete serán *profesionales del derecho*. De acuerdo con su artículo 37, son designados por las dos terceras partes del Congreso a través de convocatoria pública y propuestas de “instituciones académicas, civiles y sociales que al momento de hacer la propuesta tengan al menos, cinco años ininterrumpidos de haberse constituido”. Sus funciones según el artículo 37 de la CPCM son:

¹⁸ José Manuel Ruiz Ramírez, “La Constitución de la Ciudad de México y el abuso de la semántica de los derechos humanos”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año 5, núm. 8, SCJN, enero-junio de 2019, pp. 71-88.

Los nuevos viejos retos del Poder Judicial de la Ciudad de México

- a) Designar a las y los Consejeros de la Judicatura;
- b) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el Jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México; y
- c) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.

La innovación radica en que el Consejo Judicial Ciudadano es el que nombra a las y los consejeros de la Judicatura, con lo que quizá se buscó ciudadanizar la función jurisdiccional. La CPCM también establece un órgano de gobierno judicial que se denomina Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, con autonomía técnica y de gestión para realizar sus funciones: la adscripción y remoción de jueces y magistrados, y la administración del personal administrativo de acuerdo con el servicio civil de carrera, entre otras. Para cumplir con sus funciones su estructura interna se conforma de la siguiente forma: Secretaría General, Contraloría, Dirección de Enlace Administrativo, Comisión de Disciplina Judicial, Comisión de Administración y Presupuesto, y Visitaduría Judicial.

Uno de los hechos que más sobresalen de la Constitución local es el control constitucional local y la integración de la Sala Constitucional. De acuerdo con el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México se integra por siete magistrados que son nombrados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Para ser magistrado se tiene que cumplir con los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecidos en el artículo 95 de la Constitución federal.

La Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, Reglamentaria del Artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México señala en su artículo 2° que la Sala Constitucional revisará lo siguiente:

1. Las controversias constitucionales.
2. Las acciones por omisión legislativa.
3. Las acciones de cumplimiento en contra de las personas titulares de los poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías.

Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera

4. El juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, con el fin de emitir medidas para su ejecución.
5. Las impugnaciones por resoluciones emitidas por los jueces de tutela en acción de protección efectiva de derechos humanos.
6. Las impugnaciones que se presenten en el desarrollo del procedimiento de referéndum para declarar la procedencia, periodicidad y validez de éste.

El Poder Judicial también trabaja en salas especializadas en los siguientes temas: en materia civil, en materia de justicia para adolescentes, y en ejecución de sanciones penales. Cada sala se integrará por tres magistrados y cada una de ellas será designada por un número ordinal en salas civiles, penales, familiares, de justicia para adolescentes y especializadas en ejecución de sentencias penales. Cada sala se integrará por un secretario de acuerdos, un secretario auxiliar, nueve secretarios proyectistas y un secretario actuario.

5. Los retos de la justicia local en dos dimensiones

Una vez que se describieron los cambios y continuidades en la estructura y atribuciones del Poder Judicial de la Ciudad de México, en esta sección nos concentramos en explicar los principales retos que a nuestro juicio enfrenta la Judicatura local en la actualidad. Como precisamos previamente, la mayor parte de ellos no se originaron con la promulgación de la nueva Constitución sino décadas atrás. Esos retos y los que sí surgieron con la CPCM se agrupan en dos dimensiones: los vinculados al funcionamiento del sistema de justicia local y su relación con los otros poderes de la entidad, y los que derivan del acoplamiento del sistema local con el sistema federal. Los planteamientos que hacemos a continuación se estructuran en torno a estas dimensiones.

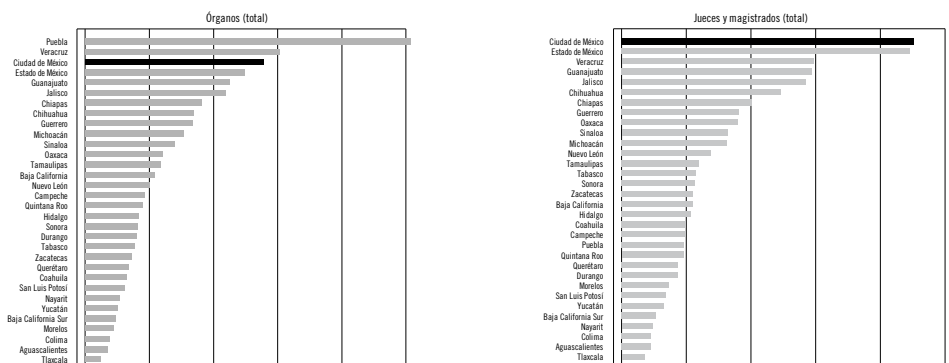
Para explicar los retos propios que enfrenta el sistema de justicia local conviene empezar recordando que el Poder Judicial de la Ciudad de México posee rasgos que lo distinguen del resto de las entidades. Tales rasgos tienen que ver

Los nuevos viejos retos del Poder Judicial de la Ciudad de México

con las capacidades con que cuenta para que los órganos que lo componen puedan cumplir sus funciones de resolución de conflictos e interpretación normativa. Una manera de aproximarse a esta cuestión es precisamente comparando ese número de órganos respecto de los que corresponden al resto de las entidades, y ponderándolo en función de la población que existe en cada entidad. Como se aprecia en el siguiente gráfico, la capital del país se encuentra en el tercer lugar en cuanto a órganos totales, solamente por debajo de Puebla y Veracruz. Sin embargo, cuando se toma en cuenta la población, la entidad desciende al lugar 17. De hecho, la tasa de 3.01 órganos que corresponde a la Ciudad de México se encuentra incluso por debajo de la media nacional que es de 3.63.

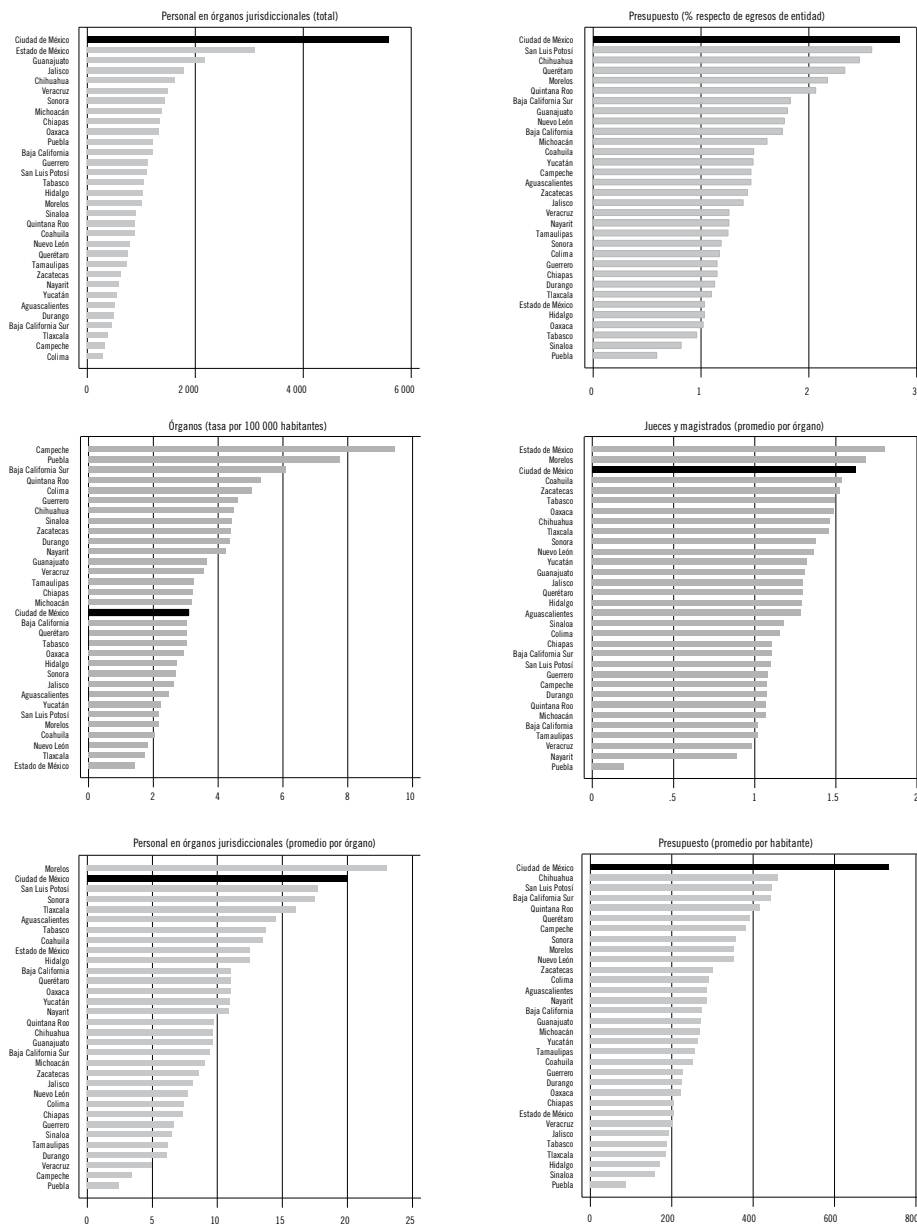
La Ciudad de México es la entidad que cuenta con más jueces y magistrados (452) y la tercera si se promedia esta cifra por el número de órganos que existen en cada entidad. También es la entidad que tiene más personal en órganos jurisdiccionales (5 582 personas) –este cálculo excluye a jueces y magistrados y también al personal de órganos administrativos– y la segunda si se promedia esa cifra por órgano. Además, en la asignación de recursos al Poder Judicial, la capital del país representa una proporción mayor de los egresos totales (2.85%) y también es la entidad en la cual la relación entre el presupuesto y la población es mayor (734.3 pesos por habitante).

Gráfico 1. Los poderes judiciales locales en México. Órganos y presupuesto por entidad federativa, 2018



Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera

Gráfico 1. Los poderes judiciales locales en México... (continuación).



Los nuevos viejos retos del Poder Judicial de la Ciudad de México

Estas cifras nos ayudan a subrayar que, por lo menos en el contexto nacional, el Poder Judicial de la capital cuenta con capacidades institucionales que superan en general a las de los demás estados. No queremos desde luego decir que no sea importante para la Judicatura de la entidad fortalecer esas capacidades mediante una inversión pública racional. La idea es precisamente hacer hincapié en que el reto principal de la entidad no es la construcción de esas capacidades institucionales sino su mejora. Para ilustrar dicha cuestión volvamos un momento al gráfico 1, donde se aprecia que el Estado de México y la Ciudad de México cuentan prácticamente con el mismo número de jueces y magistrados (446 y 452, respectivamente) pero no de personal de apoyo a las labores que realizan sus correspondientes órganos jurisdiccionales (3 111 contra 5 582). Estas diferencias indican que las condiciones en las que trabajan esos órganos, relacionadas en especial con el personal que colabora con los titulares, son significativamente distintas.

De manera natural, la mejora de las capacidades institucionales es sólo uno de los muchos retos que enfrenta la Judicatura de la Ciudad de México. El segundo aspecto en el que nos gustaría concentrarnos es la construcción de confianza. Como es bien sabido, la confianza en las instituciones del Estado ha sufrido un declive constante en las últimas décadas. Esto ha ocurrido no sólo en México sino en toda América Latina, y seguramente ha afectado de manera semejante a los poderes judiciales nacionales y locales. Con todo, evaluar ese declive respecto de estos últimos es complicado porque los ejercicios de percepción mediante los que se mide la confianza suelen hacer alusión al Poder Judicial en general o a jueces y magistrados sin distinguir el ámbito al que pertenecen.¹⁹ De cualquier modo, los resultados de algunos de estos estudios contienen información que resulta útil porque permite identificar las diferencias importantes que existen entre entidades.

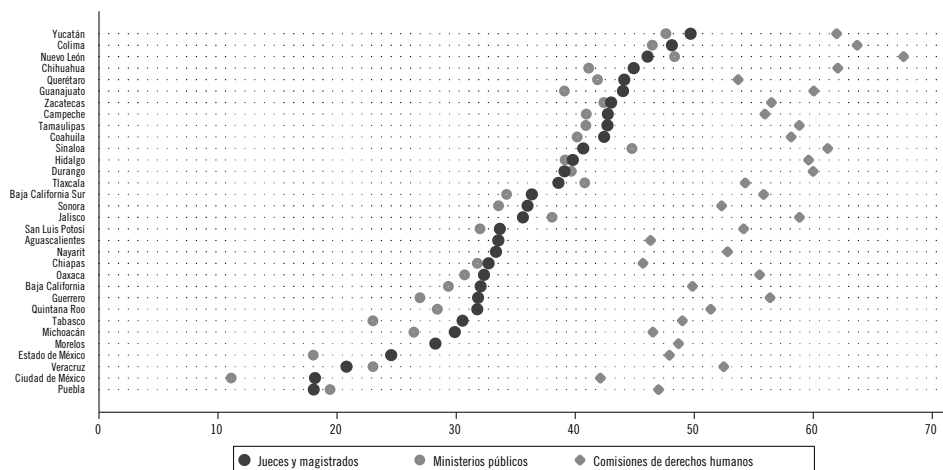
El gráfico 2 muestra los niveles de confianza en esta categoría de servidores públicos a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e

¹⁹ Algunos ejercicios sí hacen diferenciación entre ámbitos, pero sólo respecto de instituciones determinadas. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública incluye preguntas que diferencian entre procuradurías y ministerios públicos locales y federales, pero no hace lo mismo para las instituciones de administración de justicia.

Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera

Impacto Gubernamental (ENCIG) que el INEGI aplicó en 2017. Ahí se aprecia, primero, que la confianza en jueces y magistrados es en general inferior a la que corresponde a la comisión de derechos humanos y similar a la de los ministerios públicos; y segundo, que los niveles de confianza en jueces y magistrados son heterogéneos en niveles bajos. No hay ninguna entidad en donde la cifra supere 50% y de hecho la Ciudad de México es la penúltima entidad en cuanto a este indicador (18.14%), ligeramente por encima de Puebla (18.4 por ciento).

Gráfico 2. Confianza en jueces y magistrados en 2017



Fuente: Elaboración propia con información de la ENCIG aplicada en 2017 por el INEGI.

Nota: La confianza se calculó sumado el porcentaje de la población que reportó tener mucha o algo de confianza.

Como es también conocido, la confianza en las instituciones es una cuestión multifactorial. Está relacionada con variables económicas y de contexto social y político, entre muchas otras. Con todo, no se puede soslayar que también existe un vínculo entre la confianza y la percepción sobre el desempeño institucional; y es ésta la razón por la cual consideramos fundamental destacar el desafío que tiene la Judicatura de la Ciudad de México frente a sí en dicho tema y cuya atención requiere de mejorar el servicio que los tribunales brindan a la pobla-

ción, incluidos aquellos que derivan de las innovaciones que introdujo la nueva Constitución de la entidad.

Finalmente, uno de los principales retos que tiene el ordenamiento jurídico de la Ciudad de México es operacionalizar los 73 derechos humanos que se reconocen en la CPCM. A la par de los cambios legales también hubo una reconfiguración institucional de la función jurisdiccional. La primera y que nos parece relevante es la creación del Consejo Judicial Ciudadano, que estará encargado de nombrar a los integrantes del Consejo de la Judicatura, es decir de aquellos encargados del gobierno judicial. El reto es que la elección de esos ciudadanos sea en un marco de integridad e independencia para que se elijan ciudadanos con una trayectoria sólida que garantice su imparcialidad. El segundo es que el presidente del Tribunal Superior de Justicia no lo es del Consejo de la Judicatura, una división que busca diferenciar las funciones del gobierno judicial de las propiamente jurisdiccionales.

6. Bibliografía

- Barceló Rojas, Daniel Armando, “El futuro de la justicia constitucional en los estados de la república federal mexicana”, en Valadés, Diego, y Luis Raúl González Pérez (eds.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013.
- Beer, Caroline C., “Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States”, en *Latin American Politics and Society*, núm. 448, 2006, pp. 33-61.
- Bustillos, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, UNAM/Porrúa, 2008.
- , “Amparo federal *vs.* amparo local: la incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 27, julio-diciembre de 2012, pp. 3-39.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro, y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, IJ-UNAM, 2001.

Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera

- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Courchene, Thomas, y Alberto Díaz-Cayeros, “Transfers and the Nature of the Mexican Federation”, en Giugale, Marcelo M., y Steven B. Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D. C., The World Bank, 2000, pp. 200-236.
- Díaz-Cayeros, Alberto, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in Comparative Politics), 2006, 304 pp.
- Díaz Cayeros, Alberto, *et al.*, “Federalism and Democratization in Mexico”, documento presentado durante la reunión anual de la APSA, Washington, 2000.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddee41ee892a4be4522.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Fix-Fierro, Héctor, “El amparo judicial y la ‘imposible tarea’ del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el Centenario de la Constitución de Querétaro”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Alfonso Herrera García (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, t. I, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 791), 2017, pp. 477-507.
- Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, en *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, IJ-UNAM, 1999, pp. 253-302.

Los nuevos viejos retos del Poder Judicial de la Ciudad de México

- Gonzalez-Ocantos, Ezequiel, “Courts in Latin America”, en Vanden, Harry E., y Gary Prevost (eds.), *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2019.
- Ingram, Matthew C., “Crafting Courts in new Democracies: Ideology and Judicial Council Reforms in three Mexican States”, en *Comparative Politics*, vol. 44, núm. 4, julio de 2012, pp. 439-458.
- Kapiszewski, Diana, y Matthew M. Taylor, “Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America”, en *Perspectives on Politics*, vol. 6, núm. 4, diciembre de 2008, pp. 741-767.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018, disponible en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/80dccba9c6bf15d6902271a58a9d8ce9.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-5e3d020a6a72b8aa0d75a5f7aee6f66f.pdf>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura, y Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La justicia de cabeza: la irracionalidad del gasto público*, México, CIDE (Cuaderno de debate núm. 10), 2011.
- Marván Laborde, Ignacio, “De la ciudad del presidente al gobierno propio”, en Rodríguez Kuri, Ariel, (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 483-562.
- Mejía Garza, Raúl Manuel, y Laura Patricia Rojas Zamudio, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018.
- Rebolledo, Juan, y Frances McCall Rosenbluth, “Political Competition and Judicial Integrity: The Case of Mexico”, documento presentado durante la reunión anual de la APSA, Toronto, 2009.
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de febrero de 2008; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 28 de mayo de 2017, disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/>>

Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera

Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo104455.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Ríos-Figueroa, Julio, “Sociolegal Studies on Mexico”, en *Annual Review of Law and Social Science*, núm. 8, diciembre de 2012, pp. 307-321.

———, y Luis Fernando Soto Tamayo, “Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 79, núm. 2, abril-junio de 2017, pp. 287-318.

———, y Luis Fernando Soto Tamayo, “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014”, en *Colombia Internacional*, núm. 91, 2017, pp. 243-263.

Ruiz Ramírez, José Manuel, “La Constitución de la Ciudad de México y el abuso de la semántica de los derechos humanos”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año 5, núm. 8, SCJN, enero-junio de 2019, pp. 71-88.

Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa, 2008.

———, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, INEHRM/Segob/IIJ-UNAM (serie Grandes Temas Constitucionales), 2016.

———, “Las reformas al federalismo mexicano”, en Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 295-328.