

## EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y LA CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO, 1917-2017. APUNTES PARA UNA HISTORIA SOCIO-POLÍTICA\*

Julio RÍOS FIGUEROA

SUMARIO: I. *El vacío legal sobre el gobierno y la carrera judicial, 1917-1935.* II. *Llenando el vacío: el “Pacto entre Caballeros”, 1936-1975.* III. *La degradación del “Pacto entre Caballeros”, 1976-1994.* IV. *La profesionalización del gobierno y la carrera judicial, 1995-2017.* V. *Retos y perspectivas del gobierno y la carrera judicial en México.* VI. *Bibliografía.*

La Constitución mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, delineó los elementos principales del gobierno del Poder Judicial federal y la carrera judicial en México. La característica más importante está en el artículo 97 donde se delega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la selección, promoción, transferencias, monitoreo y destitución de jueces y magistrados federales. Las sucesivas leyes orgánicas del Poder Judicial no regularon a detalle esta facultad,<sup>1</sup> por lo que por más de siete décadas la propia Suprema Corte fue llenando ese vacío, por ejemplo con el llamado “Pacto entre Caballeros”,<sup>2</sup> mediante el cual los ministros tomaban turnos para nombrar jueces y magistrados. En la reforma de 1994 finalmente se establecieron los lineamientos formales de una carrera judicial y se delegó su administración, y la del Poder Judicial federal, en el Consejo de la Judicatura Federal.<sup>3</sup> A partir de 1995

---

\* Este texto, como lo indica su título, es un primer esbozo de un amplio proyecto en curso sobre el gobierno judicial y la carrera judicial en México con perspectiva comparada, realizado en colaboración con Andrea Pozas Loyo. Agradezco a Ignacio Marván sus comentarios en particular sobre la primera parte de este texto.

<sup>1</sup> Cossío, J. R., *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

<sup>2</sup> Carpizo, J., “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 28(83), 1995.

<sup>3</sup> Fix-Zamudio, H. y Fix-Fierro, H., *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

JULIO RÍOS FIGUEROA

y hasta ahora una serie de reformas constitucionales y legales han ido desarrollando nuestro modelo actual de gobierno y carrera judicial.<sup>4</sup>

Conocemos razonablemente bien la centenaria historia constitucional y legislativa del gobierno judicial y la carrera judicial en México. Sin embargo, no es posible decir lo mismo de su historia socio-política, una que detalle no sólo cómo operó en la práctica la selección y promoción de jueces y magistrados sino que vincule los cambios que se dieron en este rubro con las transformaciones políticas y sociales que ha experimentado México. Este ensayo es un primer paso en esa dirección. En particular, expongo el desarrollo de los distintos modelos de gobierno y carrera judicial que ha habido en México en los últimos cien años, distinguiendo cuatro periodos. El primero va de 1917 a 1935, el año en que se puede afirmar que una reforma constitucional subordina políticamente a la Suprema Corte (y en realidad a todo el Poder Judicial federal, como veremos) incorporándola al naciente régimen de partido hegemónico. El segundo periodo va de 1936 hasta 1975, el año en que el número de jueces y magistrados federales comienza a crecer exponencialmente. El tercer periodo va de 1977 hasta 1994, el año en que se crea el Consejo de la Judicatura Federal con el mandato expreso de administrar el gobierno y la carrera judicial. El cuarto y último periodo va de 1995 hasta 2016, con un análisis de la reforma de 1999 en que se hizo un cambio sustancial al Consejo de la Judicatura.

## I. EL VACÍO LEGAL SOBRE EL GOBIERNO Y LA CARRERA JUDICIAL, 1917-1935

Vale la pena comenzar citando en extenso el original artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.<sup>5</sup>

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los Jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los Magistrados de Circuito.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales

---

<sup>4</sup> Carpizo, J., “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales*, 2(2), 209-218, 2000. Rivas Acuña, I., *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

<sup>5</sup> El artículo 94 estableció: “a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo”.

o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte para que estos visiten periódicamente; vigilen la conducta de los Magistrados y Jueces que lo desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley.

La Suprema Corte comenzó sus trabajos en abril de 1917.<sup>6</sup> Desde las primeras sesiones de trabajo, la Corte discutió cómo cumplir su mandato constitucional respecto al gobierno del Poder Judicial federal y la carrera judicial. En la sesión del 28 de abril de 1917, la Suprema Corte decidió que confirmaría los nombramientos de jueces y magistrados hechos por el presidente Carranza antes de la promulgación de la Constitución<sup>7</sup> porque el Congreso de la República aún no había pasado la ley regulatoria de los procesos de nombramiento de estos funcionarios por parte de la Corte.<sup>8</sup> La esperada Ley Orgánica del Poder Judicial fue promulgada el 2 de noviembre de 1917, pero respecto a la carrera judicial solamente incluyó que los nombramientos de jueces y magistrados debían ser hechos por al menos una mayoría de ministros y que éstos podían transferir jueces y magistrados a distintos lugares pero sin reducir su salario o categoría.<sup>9</sup>

De la discusión entre los ministros del 5 de diciembre de 1921 parece desprenderse que esos primeros jueces y magistrados duraron cuatro años en sus cargos pues, en esa misma sesión, se procedió a discutir si lo que procedía era que la propia Suprema Corte hiciera los nuevos nombramientos. Y en efecto así procedieron: el 10 de diciembre de 1921 la Suprema Corte nombró seis nuevos magistrados para el mismo número de tribunales de circuito existentes, y el 16 de diciembre de 1921 la Corte nombró a todos y cada uno de los 35 jueces de los distritos federales. Estos jueces y magistrados fueron nombrados para un periodo de cuatro años. Hay al

---

<sup>6</sup> Una breve nota metodológica es precisa en este momento. Una buena parte del análisis de este ensayo se basa en la lectura de “Actas de Sesiones Privadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” en las que se discutían asuntos administrativos. Cuando me refiera a una de estas Actas en el texto citaré la fecha de la sesión correspondiente.

<sup>7</sup> González, M. del R., *La administración de justicia antes y después de la Revolución (1910-1920)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

<sup>8</sup> En la sesión del 22 de agosto de 1917, la Corte decidió que los nuevos nombramientos se harían en su momento mediante voto secreto y en reunión secreta, es decir, lo que serían después las sesiones privadas en las que se discutían asuntos administrativos, a diferencia de las sesiones públicas en las que se discutían asuntos jurisdiccionales.

<sup>9</sup> En 1934 la ley orgánica incorporó un sistema escalafonario y principios basados en el mérito para decidir las promociones y las sanciones, pero los cambios constitucionales de diciembre de ese mismo año interrumpieron este proceso. Cossío J. R., *Jurisdicción federal...*, *op. cit.*

JULIO RÍOS FIGUEROA

menos dos apuntes sobre estos nombramientos que vale la pena resaltar. El primero es que casi todos los nombramientos fueron hechos por unanimidad y voto secreto de los ministros en el pleno de la Suprema Corte, pero en las Actas no se discute de dónde provienen los candidatos a jueces y magistrados (es decir, no se sabe quién los propuso, dónde laboraban, si había candidatos alternativos, cuáles eran sus credenciales, etcétera). Segundo, entre los nombrados hubo dos hijos de ministros que fueron designados magistrados de circuito.

En 1923 el entonces presidente Álvaro Obregón tuvo una disputa fuerte con el Congreso de la República durante el proceso de nombramiento de los nuevos ministros de la Suprema Corte, en gran parte porque según el artículo 94 de la Constitución estos nuevos ministros gozarían de un cargo vitalicio.<sup>10</sup> Una vez que terminó este conflicto, y dada la falta de regulación de esta importante prerrogativa en la Ley Orgánica del Poder Judicial, los nuevos ministros de la Suprema Corte experimentaron con diferentes procedimientos. Por ejemplo, en 1928 (sesión del 28 de febrero), la muerte de un magistrado abrió un interesante debate en el pleno de la Corte sobre cómo nombrar su reemplazo. Se propuso primero una terna de candidatos (no se establece cómo se seleccionó la terna) pero ninguno de los tres obtuvo una mayoría de votos, después un ministro hizo una propuesta (que fue aceptada) de sacar a uno de los tres candidatos en la lista y se procedió a una nueva votación entre los dos candidatos restantes: uno de ellos fue nombrado por mayoría de 6 votos contra 3.<sup>11</sup>

A principios de la década de 1930 se dieron cambios importantes. En la sesión del 13 de enero de ese año por primera vez algunos ministros proponen nombres de candidatos a jueces y magistrados directamente. Sin embargo, hubo una serie de variaciones en cómo exactamente se hacían esas propuestas. Por ejemplo, de enero a abril de 1930 distintos ministros hacían propuestas de personas concretas para una misma posición lo cual abría un debate en el pleno sobre las distintas propuestas y después se procedía al voto secreto de los ministros. Estos debates llevaban tiempo y, quizá por eso, en la sesión del 10 de abril de 1930 el ministro Daniel Valencia sugiere tomar turnos entre los ministros para hacer las propuestas y su moción fue

---

<sup>10</sup> El artículo 94 original establecía que los ministros serían nombrados por el Senado con base en propuestas de los congresos de los estados, pero los primeros ministros seleccionados en 1917 fueron propuestos por Carranza y ratificados por el Senado (duraron dos años y en 1919 se nombró del mismo modo a otros ministros que duraron cuatro años). González, M. del R., *La administración de justicia...*, *op. cit.* James, T. M., *Law and Revolution in México. A Constitutional History of the Amparo Suit and Social Reform during the Mexican Revolution*, The University of Chicago, 2006.

<sup>11</sup> El 20 de agosto de 1928 se reformó el artículo 94 y se cambió el modo de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte: a partir de ese momento el presidente proponía un candidato al Senado para su ratificación. En 1934 una nueva reforma al artículo 94 estableció que la duración de los ministros en su cargo sería de seis años, coincidente con la administración presidencial. Este par de reformas tuvieron como consecuencia la subordinación política de la Suprema Corte y sus ministros al naciente régimen de partido hegemónico (Domingo, P., “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in México”, *Journal of Latin American Studies*, 32(3), 2000, pp. 703-735). Diez años después, en la reforma de 1944 se restablecería el cargo vitalicio, “durante buen comportamiento”, con un interesante detalle: el presidente de la república podría iniciar el procedimiento para remover a un juez, magistrado o ministro después de recibirlo en una audiencia (lo que se conoció como la “confección laica”, Cossío, J. R., *Jurisdicción federal...*, *op. cit.*

aprobada por una mayoría de 13 votos contra 2. Uno de los elementos del llamado “Pacto entre Caballeros”, es decir la toma de turnos por los ministros para proceder con los nombramientos, aparecía por primera vez.<sup>12</sup>

Sin embargo, se establecen los turnos pero todavía no estaba claro el procedimiento, por ejemplo ¿el ministro en turno debía proponer sólo un candidato para ser aprobado o rechazado por el pleno, o una terna para que el pleno debatiera? A pesar de algunas excepciones,<sup>13</sup> se optó en un principio porque el ministro en turno presentara una terna, y los debates en el pleno sobre los candidatos propuestos son interesantes. Por ejemplo, en la sesión del 6 de julio de 1931 se discute si el candidato con más experiencia en la terna debe ser nombrado, o si el ministro encargado de la visitaduría del juez en cuestión debería dar un reporte del candidato. Se siguió experimentando con el procedimiento: por ejemplo, el 22 de agosto de 1931 un ministro propuso que para llenar vacantes de jueces se pidiera una lista de candidatos a los magistrados de circuito donde estuviera el juzgado en cuestión. Otro ministro propuso que se conformara una lista larga de nombres de la cual cada ministro podría elegir dos nombres (y después contar para ver si alguien de la lista obtenía una mayoría de votos de ministros).

En suma, ante la falta de detalle en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la forma en que los ministros debían nombrar jueces y magistrados, en la Suprema Corte experimentaron con diversos métodos y se dieron debates interesantes. A principios de la década de 1930 aparece la idea de tomar turnos entre los ministros para proponer candidatos, uno de los elementos del llamado “Pacto entre Caballeros” que se irá consolidando en las décadas siguientes.

## II. LLENANDO EL VACÍO: EL “PACTO ENTRE CABALLEROS”, 1936-1975

En 1934, mediante una reforma constitucional, no solamente se incrementó el número de ministros de la Suprema Corte y se redujo su cargo a seis años (coincidente con la administración presidencial), sino que también la Corte entera fue reemplazada al igual que, en 1935, todos los jueces y magistrados del Poder Judicial federal. En la sesión del 9 de enero de 1935 se da la bienvenida oficial a los nuevos ministros recientemente propuestos por el presidente Lázaro Cárdenas y aprobados en el Senado por una amplia mayoría del entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR, que pronto se transformaría en el Partido de la Revolución Mexicana, PRM, y después en el Partido Revolucionario Institucional, PRI). En esa misma sesión, se nombró a todos los jueces y magistrados federales mediante un procedimiento peculiar: los ministros recopilaron en una lista a los “candidatos aceptables” (no se explica con base en qué criterio), de los cuales unánimemente se eligió a los seis magistrados

<sup>12</sup> Carpizo, J., “Otra reforma constitucional...”, *op. cit.*

<sup>13</sup> Por ejemplo, en la sesión del 28 de abril de 1930 un ministro hizo una propuesta directa de un solo candidato a juez y ésta se votó en el pleno.

JULIO RÍOS FIGUEROA

del mismo número de circuitos y a los 45 jueces de distrito. Aparecía el segundo de los elementos del “Pacto entre Caballeros”, la unanimidad o la tendencia fuerte hacia ella en las votaciones sobre nombramientos.

A partir de 1936 la toma de turnos entre ministros para nombramientos, que después eran aprobados en votaciones unánimes, se volvió cada vez más frecuente,<sup>14</sup> pero antes hubo una serie de nombramientos masivos motivados por la corta duración de los ministros, magistrados y jueces en sus cargos.<sup>15</sup> Recordemos que tenían un cargo de seis años hasta 1944 cuando una nueva reforma restauró el cargo vitalicio para ministros y, después de una ratificación al cuarto año, también para jueces y magistrados.<sup>16</sup> Por lo tanto, en 1944 hubo un nuevo reemplazamiento total de los ministros de la Suprema Corte y también de los jueces y magistrados. En la sesión del 26 de septiembre de 1944 la Corte de nuevo realizó los nombramientos a partir de una lista de “candidatos incuestionables”, con la novedad de que en los casos en que no hubo unanimidad sobre un candidato se formó un comité deliberativo para tomar una decisión final. Después del recambio de 1944, el “Pacto entre Caballeros” comienza a funcionar de nuevo para tomar decisiones sobre la ratificación (y por tanto cargo vitalicio) de los jueces y magistrados que llegaban a su cuarto año, y también para transferencias, nuevos nombramientos o reemplazos, licencias temporales y otras vacantes.

En 1958 y 1959 aparecen unas variantes interesantes en cuanto al nombramiento de jueces y magistrados. Por ejemplo, en una sesión los ministros incorporaron una lotería para decidir el turno de los jueces (presumiblemente porque con nuevos nombramientos en la Corte se había alterado el turno). En la sesión del 25 de octubre de 1960 hay una discusión donde se menciona el requisito de tres años de práctica profesional para poder ser nombrado juez de distrito y además contra la práctica de nombrar familiares de ministros como jueces y magistrados (el candidato propuesto no cumplía con este requisito de tres años de práctica profesional, pero se decidió que la postulación se votara en secrecía y una mayoría de 10 contra 6 votó a favor de hacer la excepción). Pero en general durante este periodo el “Pacto entre Caballeros” (turnos entre ministros para nombrar jueces y magistrados y tendencia

---

<sup>14</sup> Y también se fue extendiendo pues los turnos cada vez más incluían no sólo nombramientos de jueces y magistrados sino también otro tipo de trabajadores en el Poder Judicial y la Suprema Corte, desde secretarios de estudio y cuenta hasta choferes y niñeras pasando por oficiales judiciales, actuarios, taquígrafos, y secretarías.

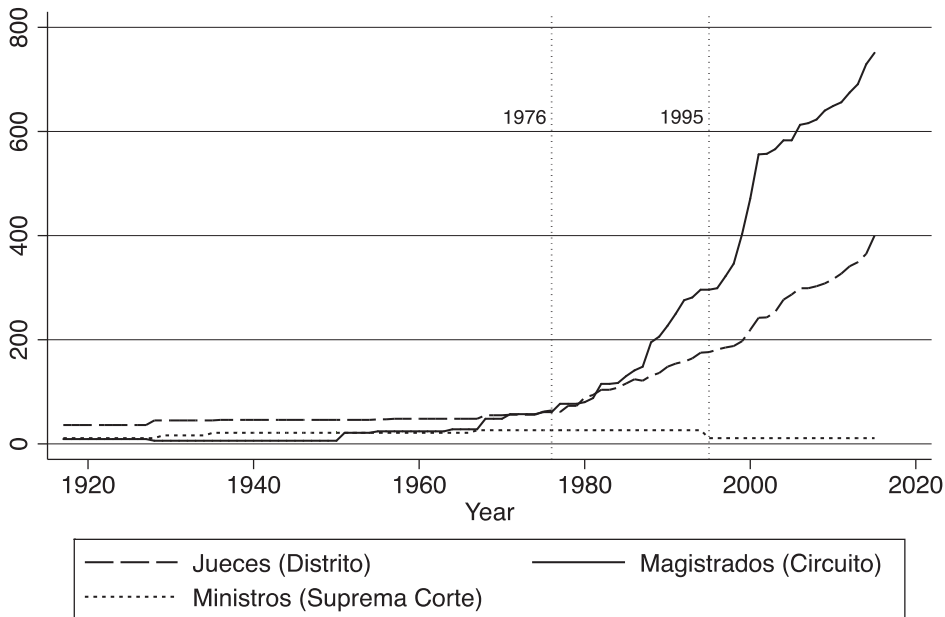
<sup>15</sup> En la sesión del 10 de enero de 1938 se dio una variante interesante: un ministro propuso un candidato para juez pero la Corte en el pleno la rechazó y decidió que la sala a la que pertenecía el ministro propusiera una terna al pleno. Ninguno de los tres candidatos ganó la mayoría de votos, y entonces un cuarto candidato fue propuesto por un ministro y finalmente obtuvo la mayoría de votos.

<sup>16</sup> A pesar de la restauración del cargo vitalicio, la Suprema Corte ya había sido incorporada a la dinámica del régimen de partido hegemónico: de 1944 a 1994 la mayoría de los presidentes durante su administración nombró a más del 50% de los ministros de la Suprema Corte, y casi el 40% de los ministros duraban menos de cinco años en su cargo. Caballero, J. A., “Amparos y abogánsters. La justicia en México entre 1940 y 1968”, en Servín, E. (ed.), *Del nacionalismo al neoliberalismo (1940-1994)*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 45-73; Magaloni, B., “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in México”, en Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, NY, 2003, pp. 266-306.

a voto ratificatorio unánime por parte del pleno) fue el procedimiento más común de nombramiento y promoción.

Me he referido al nombramiento y promoción, pero no al monitoreo de los jueces y magistrados. Recordemos que el artículo 97 constitucional establecía que los ministros se repartirían los distritos y circuitos para evaluar el desempeño de jueces y magistrados.<sup>17</sup> Este sistema de “visitadurías” se llevó a cabo con regularidad y se facilitó para los ministros por muchos años debido al relativamente bajo número de jueces y magistrados que existía entonces: de 1917 a 1920 hubo 11 ministros y cuatro jueces y magistrados por ministro en promedio (había seis magistrados y 45 jueces). De 1929 a 1935 el número de ministros sube a 16 y el promedio de jueces-magistrados por ministro baja a tres. De 1935 a 1965 el número de ministros sube a 21 y luego en 1966 sube a 26 lo que, junto con un incremento moderado en el número de jueces y magistrados, hace que el promedio de tres jueces/magistrados por ministro pase a un promedio de cinco jueces/magistrados por ministro en 1975 (gráfica 1).

GRÁFICA 1  
*Jueces, magistrados y ministros, 1917-2017*



Muestra el número total de jueces de distrito, magistrados de circuito (tanto los unitarios como los colegiados a partir de 1951), y los ministros de la Suprema Corte de Justicia desde 1917.

FUENTE: Consejo de la Judicatura Federal, *Órganos jurisdiccionales y circuitos judiciales federales. Reseña histórica 1917-2008*, México, Poder Judicial de la Federación, 2010; y Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe anual de labores*, México, Poder Judicial, 2008-2015.

<sup>17</sup> En las Actas de Sesiones que he revisado no es posible discernir el mecanismo por el cual los ministros se repartían los distritos y circuitos.



JULIO RÍOS FIGUEROA

De acuerdo con algunos estudios que existen sobre este tema, el sistema de nombramiento personalizado, el relativamente pequeño número de vacantes por llenar, y el también relativamente fácil monitoreo hacía posible que en las relaciones entre ministros prevaleciera en términos generales la fuerza de la reputación, y del favor del ministro nombrador sobre el desempeño del nombrado, generando un sistema de “mentoraje” e intercambios positivos entre el ministro y sus nombrados.<sup>18</sup> No hay datos sistemáticos para evaluar empíricamente esta aseveración, pero quizá una muestra de que este sistema funcionaba como se ha descrito es el número relativamente bajo de quejas que se presentaban frente a jueces y magistrados (gráfica 2): tanto el número absoluto como el relativo de quejas, el número absoluto dividido entre el número de jueces y magistrados), es bajo durante este periodo (comenzó a crecer a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990).<sup>19</sup> Esto, por supuesto, no es evidencia dura pero sí al menos sugiere que los problemas serios en el Poder Judicial Federal con motivo de la carrera y el gobierno judicial comenzaron a partir de que el número de magistrados y jueces comenzó a crecer de manera exponencial.

### III. LA DEGRADACIÓN DEL “PACTO ENTRE CABALLEROS”, 1976-1994

Como se muestra en la gráfica 1, el número de jueces y magistrados comenzó a crecer de manera importante a partir de 1976 y, con la multiplicación de los tribunales colegiados de circuito, el número de magistrados comenzó a rebasar al de jueces (gráfica 1). Este incremento en el número de vacantes por llenar puso presión en “la cantera”, de la cual los ministros sacaban los candidatos para llenar esas nuevas vacantes y, por tanto, el número de candidatos “externos” al Poder Judicial también se incrementó.<sup>20</sup> Es importante añadir que el incremento en el número de jueces y magistrados implica que el monitoreo sobre su desempeño se vuelve más difícil de llevar a cabo. En específico, conforme el número de ministros de la Suprema Corte cambia también se altera la proporción entre un ministro y el número de jueces y magistrados que le corresponden: en 1994 el promedio de jueces-magistrados por ministro era de 18 (recordemos que hasta 1975 el promedio fue de cinco). El crecimiento del Poder Judicial Federal por supuesto implicó

---

<sup>18</sup> Es importante recordar que durante este periodo el sistema de nombramiento y promoción de jueces y magistrados permitía que la Suprema Corte efectivamente se asegurara de que las decisiones de jueces y magistrados se tomaran de acuerdo con el “espíritu de los tiempos” y éste era el de un régimen autoritario de partido hegemónico. Así, por ejemplo, cuando un juez o magistrado tomaba una decisión fuera de los límites permitidos era sancionado por su mentor en la Corte. Por ejemplo, el “caso Burgoa” muestra como un ministro presiona a un juez de distrito cuando éste tomó una decisión que le molestó al gobierno. Cossío, J. R., *Jurisdicción federal...*, *op. cit.* Caballero, J. A., “Amparos y abogánsters...”, *op. cit.*

<sup>19</sup> El número de quejas puede estar subrepresentado pues el autor todavía no está seguro de que ha encontrado todas las quejas existentes en las Actas de Sesiones.

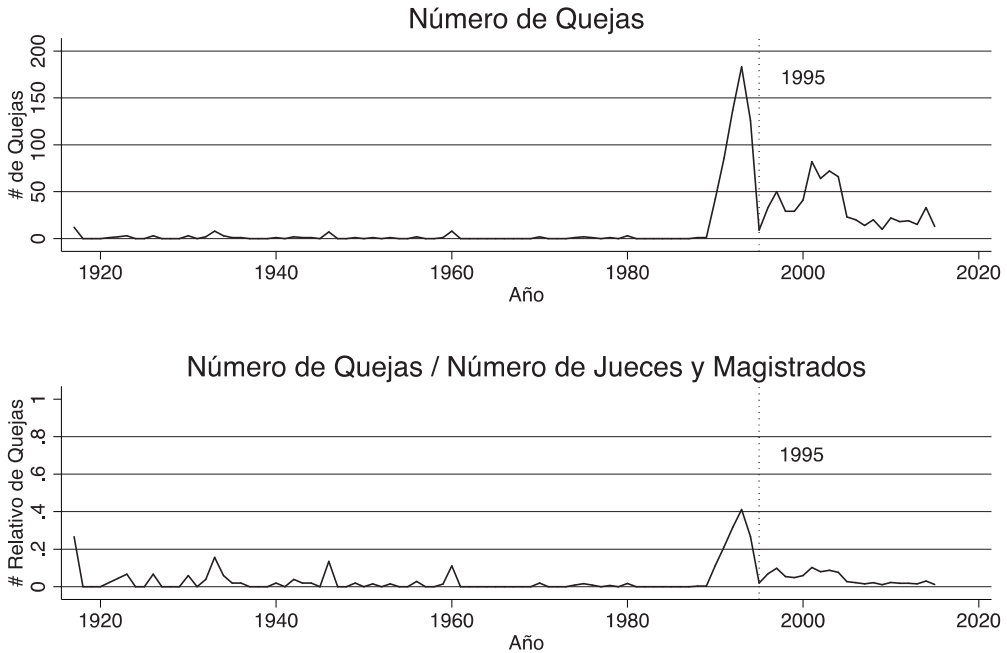
<sup>20</sup> Cossío, J. R., *Jurisdicción federal...*, *op. cit.* Carpizo, J., “Otra reforma constitucional...”, *op. cit.*



EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y LA CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO, 1917-2017...

un aumento notable en su presupuesto: la gráfica 3 muestra el porcentaje que el presupuesto del Poder Judicial de la Federación recibía del presupuesto de egresos y es notable cómo, a partir de 1980, éste crece de manera exponencial (gráfica 3).

GRÁFICA 2  
Quejas contra jueces y magistrados, 1917-2015



Muestra el número de quejas contra jueces y magistrados dividido entre el número total de los mismos. Entre 1917 y 1994 las quejas son las que se han podido encontrar en las Actas de Sesiones Privadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entre 1995 y 2015 las quejas son las reportadas en la página de Internet del Consejo de la Judicatura Federal.

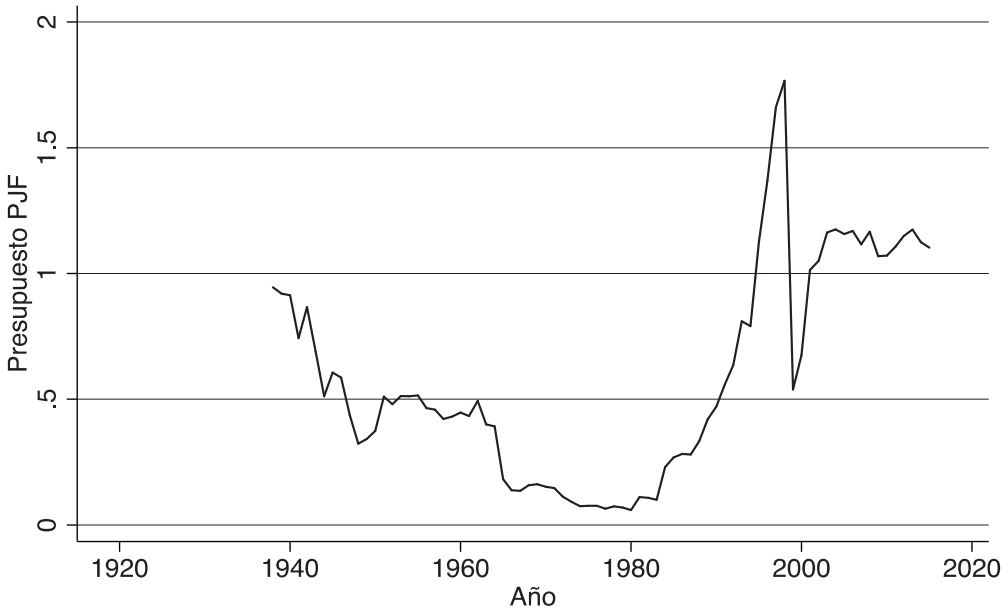
La combinación del incremento de vacantes y su atractivo económico (el incremento del presupuesto se usó no sólo para construir o rentar más juzgados y tribunales sino también para incrementar los salarios de los funcionarios judiciales), coincide con que el mecanismo de nombramiento y promoción de jueces conocido como “Pacto entre Caballeros” comenzó a degenerar. Como se ve claramente en la gráfica 2, el número absoluto y relativo de quejas se incrementó notablemente, alcanzando un pico en los primeros tres años de la década de los noventa (gráfica 2). Los escándalos de corrupción en los que aparecen involucrados jueces y magistrados aumentaron notablemente.<sup>21</sup> El llamado “caso Braun” ejemplifica claramente los problemas de este modelo de gobierno judicial: el ministro Ernesto Díaz Infante fue

<sup>21</sup> Caballero, J. A., “De la marginalidad a los reflectores. El Poder Judicial”, en Bizberg, I. y Meyer, L. (eds.), *Una historia contemporánea de México*, México, El Colegio de México-Océano, 2009, pp. 163-194.

JULIO RÍOS FIGUEROA

preso con cargos de corrupción por compartir con dos magistrados de circuito un soborno para liberar a un violador y asesino confeso y convicto.<sup>22</sup>

GRÁFICA 3  
*Presupuesto del Poder Judicial Federal, 1938-2015*  
*como porcentaje del presupuesto de egresos*



Muestra el presupuesto del Poder Judicial de la Federación como porcentaje del presupuesto de egresos. FUENTE: *Diario Oficial de la Federación*, 1938-2015.

En este contexto, sorprende la reforma constitucional de 1987 que otorga aún más poderes administrativos y de gobierno judicial a la Suprema Corte de Justicia pues le transfiere la facultad de crear distritos y circuitos judiciales, que desde 1917 habían correspondido al Congreso y al Ejecutivo (el original artículo 94 de la Constitución decía que esta facultad se regularía por ley). Esta reforma es clave, y un antecedente claro de la reforma de 1994 porque también se le otorgó a la Corte la posibilidad de atraer los casos que considerara “importantes y trascendentes”.<sup>23</sup> Sin embargo, la concentración de funciones de tribunal constitucional en la Suprema Corte (que se consolidará en la reforma de 1994) con las incrementadas funciones

<sup>22</sup> Pozas-Loyo, A., y Ríos-Figueroa, J., “The Politics of Amendments Processes: Supreme Court Influence in the Design of Judicial Councils”, *Texas Law Review*, 89(7), 2011, pp. 1807-1833; Ríos Figueroa, J., “El Sistema de Justicia”, en Negretto, G. (ed.), *Debatando la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010, pp. 159-204.

<sup>23</sup> Fix-Fierro, H., “Judicial Reform in México: What Next?”, en Jensen, E. G. y Heller, T. C. (eds.), *Beyond Common Knowledge. Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2003, pp. 240-289.

administrativas en 1987 es posiblemente una de las anclas que más han detenido el progreso de la jurisprudencia constitucional.<sup>24</sup>

En todo caso, la degradación del “Pacto entre Caballeros” está entre las razones que explican la reforma de 1994 en la que se crea finalmente el Consejo de la Judicatura Federal con el objetivo de encargarse de la administración de los recursos materiales y humanos del Poder Judicial. Esa no es toda la historia pues la reforma se hizo en parte con fines retrospectivos (para sustituir al presidente como árbitro de conflictos políticos, según Magaloni),<sup>25</sup> prospectivos (para que en una Corte más independiente limitara el poder de la oposición que cada vez ganaba más espacios electorales, según Finkel),<sup>26</sup> y del momento (pues el año 1994 fue uno de los más intensos en la vida política reciente de México no sólo por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio sino también por el levantamiento en Chiapas y los magnicidios políticos, según Inclán).<sup>27</sup> Con la reforma de 1994 nace en México, después de más de siete décadas, una carrera judicial formal y un órgano especializado para gobernar al Poder Judicial y administrar la carrera.

#### IV. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL GOBIERNO Y LA CARRERA JUDICIAL, 1995-2017

El Consejo de la Judicatura Federal heredó el enorme poder administrativo del que anteriormente gozaba la Suprema Corte, tanto en términos de la administración del presupuesto del Poder Judicial como respecto a la designación de los jueces y la gestión de sus carreras. Los motivos políticos detrás de la creación del Consejo eran, en primer lugar, hacer que la jurisdicción e interpretación constitucional fuesen la ocupación primordial de la Suprema Corte y, en segundo lugar, fomentar el profesionalismo en la gestión de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura estaba originariamente compuesto por una mayoría de jueces elegidos por sorteo, un método que efectivamente retiró de la Suprema Corte de Justicia el control sobre los jueces y magistrados, así como también sobre los recursos materiales del Poder Judicial.<sup>28</sup> Desde el primer momento, la Suprema Corte se resistió a esta pérdida de control y comenzó a presionar fuertemente con el fin de recuperar la gestión de la carrera judicial y la administración del gobierno judicial.<sup>29</sup> La presión tuvo éxito: en 1999, después de cuatro años de una intensa batalla entre el Consejo y la Suprema Corte, una reforma constitucional cambió

<sup>24</sup> Ríos Figueroa, J., “El Sistema de Justicia...”, *op. cit.*

<sup>25</sup> Magaloni, B., “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court...”, *op. cit.*

<sup>26</sup> Finkel, J. S., *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and México in the 1990s*, South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 2008.

<sup>27</sup> Inclán, S., *Judicial Reform and Democratic Consolidation: México in the 1990s*, Boston University, 2004.

<sup>28</sup> Fix-Zamudio, H. y Fix-Fierro, H., *El Consejo de la Judicatura...*, *op. cit.*

<sup>29</sup> Carpizo, J., “Otra reforma constitucional...”, *op. cit.* Fix-Fierro, H., “Judicial Reform in México...”, *op. cit.*

JULIO RÍOS FIGUEROA

los mecanismos para designar a los cuatro miembros del Consejo de la Judicatura provenientes del Poder Judicial (los otros tres son nombrados por el poder ejecutivo y legislativo).<sup>30</sup> En esencia, la enmienda transformó la selección por sorteo de los jueces de diferentes niveles en una designación directa de los mismos por la Suprema Corte. Esto le dio a la Suprema Corte el control sobre la mayoría de los asientos en el Consejo, lo que le devolvió un peso importante en el control de los recursos materiales del Poder Judicial y las carreras de los jueces de los tribunales inferiores.

Para tener una idea de la relación entre el Consejo de la Judicatura y la Suprema Corte de Justicia, la gráfica 4 muestra el número de revisiones administrativas, que son recursos interpuestos contra decisiones del Consejo de la Judicatura ante la Suprema Corte de Justicia, a partir de 1995. También se muestra el número de amparos que la Suprema Corte ha aceptado contra decisiones del Consejo de la Judicatura en los mismos años. En el panel de la izquierda de la gráfica 4 se muestra el número absoluto de ambos instrumentos y es notable cómo se incrementan las revisiones administrativas a partir de 2007. El número de amparos aceptados por la Corte contra decisiones del Consejo<sup>31</sup> es relativamente alto en los primeros años (ver el panel de la derecha) lo cual en cierta forma minó la autonomía decisional del Consejo.

No hay mucha información sistemática sobre el desempeño del Consejo de la Judicatura. Datos dispersos publicados en algunos análisis y por el propio Consejo sugieren que la subordinación del Consejo a la Suprema Corte en 1999 tuvo consecuencias inmediatas.<sup>32</sup> La gráfica 2 muestra que el número de quejas contra jueces después de 1995 ha sido relativamente más alto que en todos los años anteriores (con la excepción de 1988-1994), aunque para evaluar el desempeño del Consejo sería importante cuantificar sus decisiones finales sobre esas quejas (por ejemplo, fundada o infundada), así como el tipo de sanción (por ejemplo, destitución o apercibimiento). Finalmente, será importante evaluar las promociones de los jueces y magistrados hechas por el Consejo y ver si los lineamientos de la carrera judicial se siguen en la mayoría de los casos.

## V. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO Y LA CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO

Alrededor del mundo los poderes judiciales se han convertido en actores influyentes en los procesos de formación de políticas públicas y en la definición del contenido

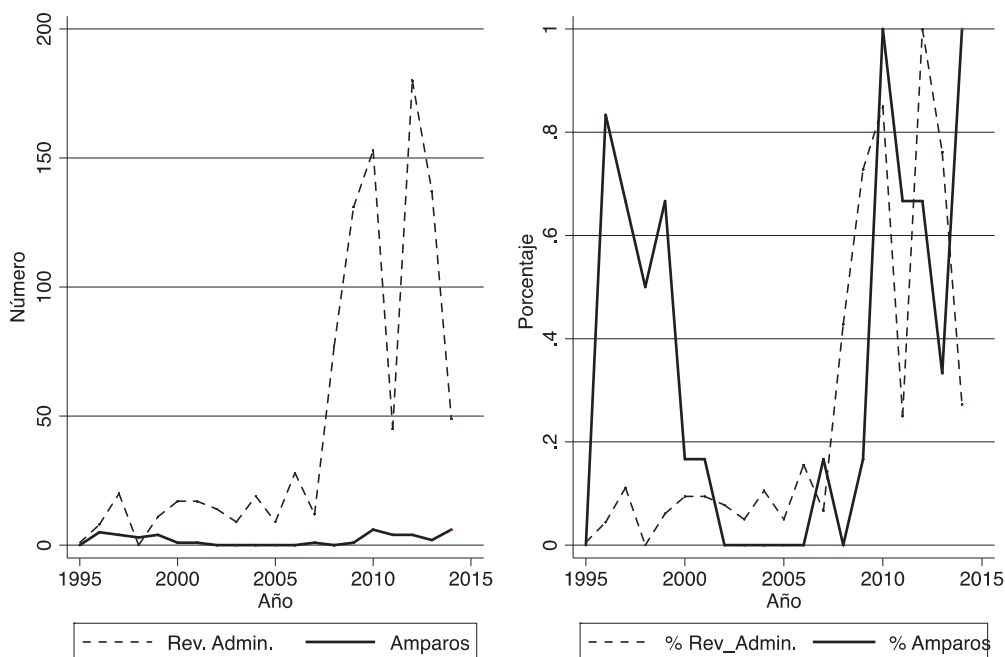
<sup>30</sup> Pozas-Loyo, A., y Ríos-Figueroa, J., “The Politics of Amendments Processes...”, *op. cit.*

<sup>31</sup> La reforma de 1994 estableció en el artículo 100 que las decisiones del Consejo eran definitivas e inatacables, “salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva”. Por lo tanto, desde el principio no era claro si procedía el amparo contra decisiones del Consejo o si únicamente procedía la revisión administrativa.

<sup>32</sup> Fix-Fierro, H., “Judicial Reform in México...”, *op. cit.*

de los derechos ciudadanos, y México no es la excepción. A grandes rasgos, las funciones fundamentales que el Poder Judicial tiene en una democracia constitucional son: *a)* favorecer el ejercicio de un gobierno moderado mediante su participación en el sistema de frenos y contrapesos, en particular mediante el arbitraje de conflictos políticos en el marco establecido por la Constitución, y *b)* garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los ciudadanos tanto en los conflictos que surjan entre ellos como en los que haya entre los ciudadanos y el Estado.

GRÁFICA 4  
*SCJN vs. CJF: revisiones administrativas y amparos*



Muestra el número de revisiones administrativas que la Suprema Corte hace de decisiones del Consejo de la Judicatura, y el número de amparos que la Suprema Corte ha aceptado contra decisiones del Consejo de la Judicatura (en números absolutos y relativos).

FUENTE: página de Internet del Consejo de la Judicatura Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En teoría, el gobierno de la rama judicial debe ser tal que garantice los medios necesarios para que el sistema en su conjunto pueda cumplir sus fines. Debe, por tanto, garantizar la independencia (interna y externa) y la rendición de cuentas de las instituciones e individuos pertenecientes a la rama. También debe promover el profesionalismo de los funcionarios, la meritocracia en la profesión judicial, la eficacia y rapidez en la procuración e impartición de justicia, el acceso a la justicia y la solución satisfactoria de conflictos. Sin embargo, otras prácticas contrarias a la me-

JULIO RÍOS FIGUEROA

ritocracia y la profesionalización existen como un peso indebido de las conexiones políticas o personales en el ingreso, la promoción, y las sanciones de jueces, magistrados, y fiscales. Casi está de más decir que estas prácticas en el gobierno judicial limitan el cumplimiento de las funciones propias del Poder Judicial.

En los últimos cien años, México ha recorrido un largo camino para construir un gobierno del Poder Judicial eficaz y una carrera judicial profesional y meritocrática. En este texto he avanzado unos apuntes para hacer una historia socio-política de este desarrollo, necesaria para complementar la historia constitucional y legislativa del mismo. También será importante en el futuro evaluar empíricamente si, y en qué medida, las distintas modalidades de gobierno judicial que ha habido en México han cumplido con los fines del Poder Judicial en los distintos regímenes políticos por los que ha transitado nuestro país.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- CABALLERO, J. A., “Amparos y abogánsters. La justicia en México entre 1940 y 1968”, en SERVÍN, E. (ed.), *Del nacionalismo al neoliberalismo (1940-1994)*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 45-73.
- , “De la marginalidad a los reflectores. El Poder Judicial”, en BIZBERG, I. y MEYER, L. (eds.), *Una historia contemporánea de México*, México, El Colegio de México-Océano, 2009, pp. 163-194.
- CARPISO, J., “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales*, 2(2), 209-218, 2000.
- , “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 28(83), 1995.
- COSSÍO, J. R., *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- DOMINGO, P., “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, 32(3), 2000, pp. 703-735.
- FINKEL, J. S., *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*, South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 2008.
- FIX-FIERRO, H., “Judicial Reform in México: What Next?”, en JENSEN, E. G. y HELLER, T. C. (eds.), *Beyond common knowledge. Empirical approaches to the rule of law*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2003, pp. 240-289.
- FIX-ZAMUDIO, H. y FIX-FIERRO, H., *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- GONZÁLEZ, M. del R., *La administración de justicia antes y después de la Revolución (1910-1920)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
- INCLÁN, S., *Judicial Reform and Democratic Consolidation: Mexico in the 1990s*, Boston University, 2004.

- JAMES, T. M., *Law and Revolution in Mexico. A Constitutional History of the Amparo Suit and Social Reform during the Mexican Revolution*, The University of Chicago, 2006.
- MAGALONI, B., “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in México”, en MAINWARING, S. y WELNA, C. (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, NY, 2003, pp. 266-306.
- POZAS-LOYO, A. y RÍOS-FIGUEROA, J., “The Politics of Amendments Processes: Supreme Court Influence in the Design of Judicial Councils”, *Texas Law Review*, 89(7), 2011, pp. 1807-1833.
- RÍOS-FIGUEROA, J., “El Sistema de Justicia”, en NEGRETTO, G. (ed.), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010, pp. 159-204.
- RIVAS ACUÑA, I., *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

