

Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014¹

Julio Ríos
Centro de Investigación y Docencia Económicas (México)

Luis Fernando Soto
Instituto Tecnológico Autónomo de México

CÓMO CITAR/ HOW TO CITE

Ríos, Julio y Luis Fernando Soto. 2017. "Instituciones judiciales subnacionales en México", 1917- 2014. *Colombia Internacional* (91): 243-263. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.08>

RECIBIDO: 15 de agosto de 2016

APROBADO: 16 de enero de 2017

MODIFICADO: 21 de marzo de 2017

DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.08>

RESUMEN: El propósito de este texto es describir casi un siglo de trayectoria institucional de diversos aspectos de los poderes judiciales en los estados de México. A partir de una base de datos original de las constituciones de los 31 estados mexicanos y todas sus reformas desde 1917 hasta 2014, describimos sistemáticamente aspectos relativos a los tribunales superiores de justicia, los consejos de la judicatura y los tribunales constitucionales de los estados, el presupuesto del poder judicial y las jurisdicciones especiales. El hallazgo más importante es la interesante diversidad en la arquitectura institucional de los poderes judiciales en los estados durante casi cien años, que incluyen periodos tanto de un régimen autoritario como de uno democrático a nivel nacional.

PALABRAS CLAVE: México (*Thesaurus*) • independencia judicial • consejos de la judicatura • tribunales constitucionales estatales • instituciones judiciales subnacionales (autores)

Este trabajo hace parte de un proyecto más amplio que busca explicar tanto las causas como las consecuencias de la diversidad institucional en el poder judicial de los estados de México. El proyecto cuenta con el apoyo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (México).

1 Una versión anterior de este texto fue presentada en el congreso *Latin American Studies Association* (LASA) 2014, y después apareció como documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (con datos hasta 2010). Agradecemos los comentarios de Alejandra Ríos Cázares, dos dictaminadores anónimos y los editores de la Revista.

Subnational judicial institutions in Mexico, 1917-2014

ABSTRACT: The purpose of this article is to describe almost one century of institutional track record of diverse aspects of the judicial power in the estates of Mexico. Starting with the original databases of the constitutions of the 31 Mexican estates and all their reforms since 1917 to 2014, we systematically describe aspects relevant to the higher courts, judicial councils and the constitutional courts of the estates, the judicial power budgeting and special jurisdictions. The most important finding is the interesting diversity of the judicial power's institutional architecture in the estates for almost one hundred years; these include authoritarian regime periods as well as a democratic regime at national level.

KEYWORDS: Mexico (*Thesaurus*) • Judicial independence • judicial councils • constitutional courts • subnational judicial institutions (*authors*)

Instituições judiciais subnacionais no México, 1917-2014

RESUMO: o propósito deste texto é descrever quase um século de trajetória institucional de diversos aspectos dos poderes judiciais nos estados do México. A partir de uma base de dados original das constituições dos 31 estados mexicanos e todas suas reformas desde 1917 até 2014, descrevemos sistematicamente aspectos relativos aos tribunais superiores de justiça, aos conselhos do sistema judicial e aos tribunais constitucionais dos estados, ao orçamento do poder judicial e às jurisdições especiais. O achado mais importante é a relevante diversidade na arquitetura institucional dos poderes judiciais nos estados durante quase cem anos, que incluem períodos tanto de um regime autoritário quanto de um democrático no âmbito nacional.

PALAVRAS-CHAVE: México (*Thesaurus*) • conselhos estatais • independência judicial • instituições judiciais subnacionais • tribunais constitucionais estatais (*autores*)

Introducción

Los sistemas nacionales de administración y procuración de justicia de los países latinoamericanos han sufrido numerosas transformaciones, según lo han identificado recientes investigaciones sistemáticas (Brinks 2005; Lara Borges, Castagnola, y Pérez-Liñán 2012; Ríos-Figueroa 2011). Menos estudiadas, pero no menos importantes, son las reformas judiciales que han transformado a nivel subnacional las instituciones judiciales en países federales de la región como Argentina, Brasil y México (Castagnola 2010; Ingram 2016). La falta de una base de datos sistemática y con perspectiva histórica sobre instituciones judiciales en los estados de México ha tenido como resultado que los estudios existentes se hayan enfocado —en los últimos veinte años— en indicadores como el presupuesto judicial (Beer 2006; Ingram 2013) o algunas características institucionales de los consejos de la judicatura (Ingram 2012; Rebolledo y Rosenbluth 2010).² Estos estudios han arrojado resultados interesantes pero parciales, y han dejado sin respuesta preguntas elementales sobre: i) las posibles causas o consecuencias de la variación institucional subnacional durante el llamado *régimen de partido hegemónico* en México, ii) el impacto que tuvo la transición a la democracia en los sistemas de justicia subnacionales, y iii) el análisis del posible impacto de estos sistemas en la calidad de la gobernanza democrática en los estados de México (Cleary 2007; Solt 2004).

En este texto presentamos resultados de un esfuerzo de recolección de datos sobre las instituciones judiciales de los estados de México y sus transformaciones a lo largo de casi un siglo: desde 1917 hasta el año 2014. Los datos que se presentan son parte de la base de datos de instituciones judiciales en los estados de México 1917-2014 realizada por los autores y, a partir de ahora, disponible para investigadores interesados en el tema de las causas y consecuencias de la variación institucional que describimos.³ Nuestras fuentes primarias son los artículos que establecen las características institucionales de los poderes judiciales en las constituciones de los 31 estados de la república mexicana, desde su versión original en la primera constitución promulgada en cada estado, como en todas las reformas subsecuentes hasta 2014. El Distrito Federal no está incluido porque en los años de estudio no tuvo constitución local. El pasado 5 de febrero de 2017

2 Caballero y Concha (2002) realizaron un estudio sistemático de los poderes judiciales estatales, pero al no actualizarse (ni realizarse a partir de las primeras constituciones estatales) limitó su alcance temporal y espacial. En específico, el estudio sistematiza datos obtenidos a partir de una encuesta a magistrados de tribunales superiores de los estados y se centra en el año 2001 (por lo que no capta la variación temporal).

3 La base de datos y el libro de códigos están disponibles en <http://www.investigadores.cide.edu/julio.rios/index.php/publications/>

se promulgó la Constitución de la Ciudad de México, por lo que a partir de esta fecha se podrán codificar sus instituciones judiciales dentro de una base común con los otros estados.

En México, la arquitectura institucional del poder judicial varía considerablemente de estado a estado. Para dar sentido a esta variación, nos enfocamos en tres aspectos de las reformas constitucionales estatales. En la primera, mostramos el número de modificaciones a las constitucionales estatales y, dentro de estas, las reformas que afectan primordialmente al poder judicial. En la segunda, nos enfocamos en la variación subnacional respecto a la autonomía del poder judicial, es decir a la relación del poder judicial como institución con los otros órganos del gobierno (lo que, en términos generales, llamamos la *arquitectura institucional del sistema de justicia*). En esta segunda parte, por tanto, consideramos cómo han variado algunos elementos, por ejemplo, la facultad del poder judicial para decidir sobre su jurisdicción y su presupuesto; la ampliación de las competencias del poder judicial en materia de revisión constitucional; y la creación de consejos de la judicatura estatales y tribunales estatales en materias especializadas. Finalmente, en la tercera parte nos enfocamos en la independencia de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), entendida como la relación de dichos magistrados con los otros órganos del gobierno. Por lo tanto, en esta última parte mostramos la variación existente en características institucionales como su nombramiento, duración en el cargo, remoción y salario; así como la combinación de estos elementos institucionales en un índice de independencia judicial (cuyos detalles especificamos al comienzo de la tercera sección).

1. Cambios constitucionales y judiciales en los estados de México: 1917-2014

La Constitución mexicana de 1917 define a México como una república representativa, democrática y federal, donde cada estado cuenta con autonomía para decidir, bajo el marco general que define la Constitución, los detalles sobre la forma de ejercer el poder y establecer la relación del estado con sus ciudadanos. Los “detalles” pueden ser muy relevantes: cada estado tiene la facultad de erigir y modificar su propia constitución y, por ejemplo, elegir el número de legisladores que componen el congreso local, el principio por el que se eligen, el procedimiento para nombrar y remover jueces y magistrados, o el período que duran en sus cargos. Desde la entrada en vigor de la Constitución Federal Mexicana de 1917, los estados de la federación emprendieron el proyecto de diseñar sus propias constituciones siguiendo el modelo de división de poderes de la carta federal. En un periodo de cinco años (1917-1922) veintisiete estados ya contaban

con constitución política propia excepto el estado de Morelos y los territorios de las Californias y Quintana Roo.⁴

En los años siguientes a la instauración del orden constitucional estatal hubo un largo período con pocas reformas en las entidades federativas. La gráfica 1 muestra el número de reformas a las constituciones estatales de 1917 a 2014. Entre 1917 y 1970 hubo un promedio de 14.7 reformas al año en todas las constituciones de los estados. Este número fue incrementado sustancialmente en los siguientes años: entre 1970 y 1990 hubo un promedio anual de 30.3 reformas constitucionales, y para el periodo 1990-2014 hubo más de 55 reformas. Los promedios anuales de reformas esconden la variación entre estados, que es muy importante: Tamaulipas es el estado que más ha reformado su constitución (161 ocasiones), seguido de Nuevo León (157) y Sinaloa (145); mientras que entre los estados que han reformado con menos frecuencia su constitución se encuentran Puebla (68 ocasiones), Tlaxcala (54) y Zacatecas (39). Asimismo, la actividad reformadora de los congresos locales ha tenido diferentes ritmos: mientras que Baja California Sur, Quintana Roo y Baja California tienen un promedio de 2.68, 2.18 y 1.77 reformas constitucionales al año respectivamente (desde el inicio de la constitución), Puebla, Tlaxcala y Zacatecas tienen un promedio de 0.69, 0.56 y 0.40 reformas al año (ver tabla 1).

Tabla 1. Reformas constitucionales por estado desde el inicio de su vida constitucional hasta 2014. Promedio anual de reformas.

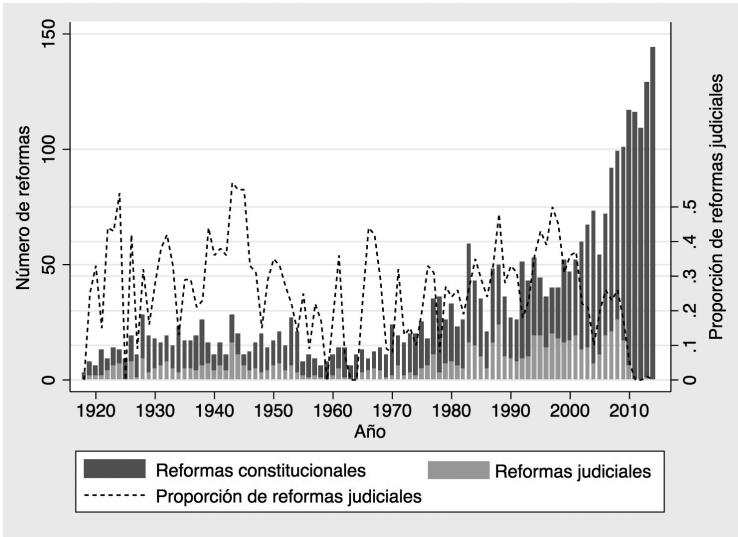
Estado	Promedio de reformas por año	Total de reformas hasta 2014	Estado	Promedio de reformas por año	Total de reformas hasta 2014
BCS	2.68	107	SON	1,00	98
QROO	2.18	87	VER	0,98	96
BCN	1.77	110	DUR	0,96	94
TMP	1.71	161	MICH	0,91	88
NL	1.62	157	CAM	0,90	88
SIN	1.56	145	TAB	0,89	85
MOR	1.45	123	GTO	0,88	86
CHP	1.35	127	CHI	0,87	82
OAX	1.29	120	JAL	0,87	85
HGO	1.27	121	QRO	0,85	83

4 Morelos obtuvo su propia constitución hasta 1930. Baja California fue declarado como estado de la federación en 1951, y sólo hasta el 16 de agosto de 1953 promulgó su primera y, hasta ahora, única constitución. Baja California Sur y Quintana Roo se erigieron como estados el 7 de octubre de 1974 y obtuvieron su constitución el 9 y 10 de enero de 1975, respectivamente.

Estado	Promedio de reformas por año	Total de reformas hasta 2014	Estado	Promedio de reformas por año	Total de reformas hasta 2014
GRO	1.21	119	MEX	0,80	78
AGS	1.17	115	SLP	0,71	70
YUC	1.16	113	PUE	0,69	68
COL	1.12	110	TLX	0,56	54
NAY	1.06	103	ZAC	0,40	39
COA	1.04	101	TOTAL		3,113

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ).

Gráfica 1. Reformas a las constituciones estatales



La gráfica 1 muestra el número de reformas a las constituciones de los estados de México, distinguiendo entre aquellas reformas que modifican algún artículo en el que se establecen las características del poder judicial e instituciones de justicia estatales (barra gris claro), y las reformas al resto de los artículos de la constitución (barra gris oscuro).

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y con datos de la base construida por los autores “Instituciones Judiciales en los estados de México, 1917-2014”.

En la gráfica 1 se presenta también el número total de reformas constitucionales relativas al sistema de justicia, entendido de manera amplia, que fueron hechas en las entidades federativas para el período 1917-2014. Por ejemplo, se incluyen

reformas relativas a los mecanismos de nombramiento, remoción, duración en el cargo, disciplina y salarios de magistrados del TSJ, jueces constitucionales, jueces de primera instancia y miembros del Consejo de la Judicatura (CJ). También se incluyen reformas que crearon tribunales con jurisdicción especial como los electorales, laborales, o fiscales. Finalmente, se incluyen reformas al nombramiento, remoción y duración en el cargo del procurador general del estado, sobre las facultades investigativas del Ministerio Público o Fiscalía y los procesos de reforma de la constitución.

En cuanto a las reformas constitucionales que afectaron algún aspecto del poder judicial, la gráfica 1 muestra que el número de reformas constitucionales a los artículos que tratan cuestiones judiciales o de administración de justicia fue relativamente bajo hasta mediados de la década de los ochenta (por ejemplo menos de 10 reformas por año), con excepción de los años 1943 y 1944 en los que el número de reformas llegó casi a 20. Por otro lado, el número de reformas que afectó al poder judicial cayó a sus niveles más bajos entre mediados de la década de los cincuenta y mediados de la década de los sesenta, para después subir desde mediados de la década de los ochenta. Es interesante notar que 1988, 1997 y 1998 fueron los años en que el 50% de todas las reformas constitucionales hechas fueron relativas al poder judicial, lo que implica una gran proporción. Estas reformas a las constituciones locales, nuevamente, están ligadas a las reformas judiciales a nivel federal de 1987 y de 1994 (Fix-Fierro 2003).

Claramente hay un cambio de tendencia en el número de reformas constitucionales estatales, totales y al poder judicial, a partir de mediados de la década de los ochenta. A medida que progresó la transición a la democracia en México y el rol de la oposición fue cobrando relevancia en el Congreso Federal y en los congresos y ejecutivos locales, se fue ganando espacio en la arena institucional para el ejercicio efectivo del federalismo y la separación de poderes que establece la Constitución Federal. No obstante, a la fecha de corte de este estudio, aún existen estados que no han registrado alternancia política. Esto es, que no han sido gobernados por un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), como Coahuila, Hidalgo o el Estado de México. Por otro lado, hay estados donde hubo alternancia política pero el nuevo panorama político refleja baja competencia, como Baja California (desde 1989) o Guanajuato (desde 1991), donde el Partido Acción Nacional (PAN) ha dominado la política local. Finalmente, hay estados en donde ha habido ya dos o más alternancias y donde la competencia política es alta, como Nuevo León, Aguascalientes o Chiapas.⁵

5 Para una explicación de cómo los distintos modos de competencia política (alternancia, cambio de gobierno unificado a dividido, estrecho margen de victoria, entre otros) impactan el tipo de reformas al poder judicial local del año 1985 al 2014, ver Ríos Figueroa y Soto Tamayo (2017).

En suma, las constituciones estatales mexicanas han sufrido numerosas reformas y, en particular, los artículos que establecen las instituciones judiciales concentran un número relevante de las mismas. ¿Qué y cuánto ha cambiado? El siguiente apartado busca responder estas preguntas.

2. Arquitectura del poder judicial en los estados de México: 1917-2014

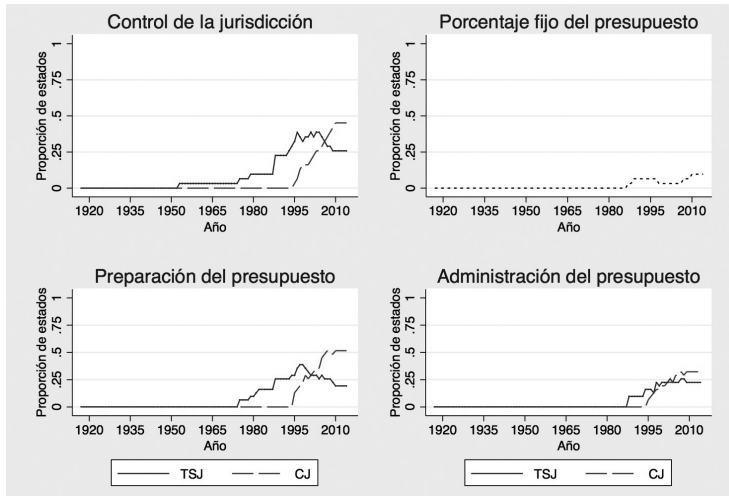
La autonomía del poder judicial se refiere a la relación de este, como institución o serie de instituciones, con los órganos de gobierno ejecutivo y legislativo. Si la constitución establece que el poder judicial o una de sus instituciones tiene la facultad de definir su jurisdicción y el tipo de casos que llevan a las Cortes, es un indicador de que el poder judicial tiene cierta autonomía sobre los otros poderes. En la mayoría de los casos, la definición de la jurisdicción de los tribunales está establecida en las leyes orgánicas judiciales, lo que hace vulnerable al poder judicial puesto que está sujeto a la disposición de las mayorías legislativas que tienen la capacidad de modificar dicha ley. En contraste, un órgano judicial autónomo tiene facultad para decidir sobre la creación de nuevas Cortes y juzgados, y de modificar su número y jurisdicción material y territorial. De 1985 a la fecha, alrededor de un 25% de las constituciones estatales delegan al TSJ o al CJ la facultad de definir el número y la jurisdicción de las Cortes (gráfica 2). Más adelante hablaremos sobre los consejos de la judicatura y los magistrados.

Otro de los aspectos más importantes en la autonomía del poder judicial está relacionado con el presupuesto que se les asigna a jueces y magistrados para manejar los tribunales y juzgados. Generalmente, el presupuesto del poder judicial es resultado de un proceso de negociación entre el ejecutivo y el legislativo, que naturalmente se puede prestar a un juego de manipulación del poder judicial en escenarios donde existe un gobernador que tiene el control de la legislatura. Por esta razón, en diversos estados se incluyeron algunos mecanismos institucionales para dar mayor autonomía presupuestal al poder judicial. Uno de ellos es establecer en la constitución un porcentaje fijo del presupuesto estatal que se destina al poder judicial, algo poco frecuente en México (gráfica 2).⁶ Una alternativa a este mecanismo de protección del poder judicial consiste en que la constitución establezca que sólo los miembros de este, generalmente los del TSJ

6 En 1987, el estado de Guerrero fue el primero en aplicar este tipo de política fijando como mínimo el 10 por ciento del presupuesto de egresos del estado para el poder judicial; posteriormente Baja California con un mínimo de 2 por ciento (1989-1997), Tamaulipas con un mínimo de 1,2 por ciento (2007) y Yucatán con un mínimo de 2 por ciento (2009) del presupuesto de egresos anual.

Justicia o del CJ, tengan la facultad de preparar y administrar el presupuesto del poder judicial. Esta tendencia se dio en México desde 1985 (gráfica 2), aunque en estos casos el presupuesto siempre estuvo sujeto a la aprobación de la legislatura.⁷ Como vemos, los consejos de la judicatura aparecen como un elemento novedoso y potencialmente importante en los poderes judiciales estatales.

Gráfica 2. Elementos institucionales de autonomía del poder judicial



Esta gráfica muestra la proporción de estados de México en cuya constitución local se señala que el propio poder judicial controla su jurisdicción (panel superior izquierdo), y también el porcentaje de constituciones locales donde se plantea un porcentaje fijo del presupuesto anual para el poder judicial (panel superior derecho), en el que se establece que el propio poder judicial local prepara su presupuesto (panel inferior izquierdo) y lo administra (panel inferior derecho). Consideramos que el propio poder judicial lleva a cabo estas funciones cuando la constitución le da este poder al Tribunal Superior de Justicia (TSJ) o, donde hay, a un Consejo de la Judicatura (CJ) cuya composición sea mayoritariamente judicial.

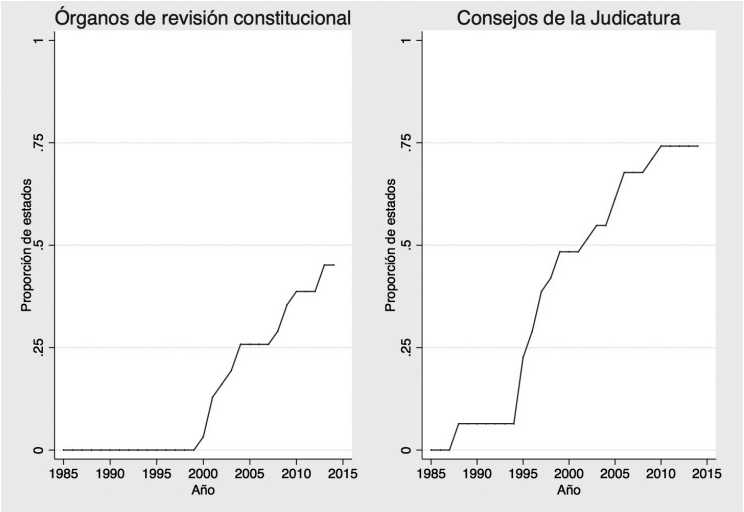
Fuente: Elaboración propia con datos de la base “Instituciones Judiciales en los estados de México 1917-2014”

Los consejos de la judicatura se encargan de la administración de recursos materiales y humanos de la rama judicial, de tal modo que los magistrados y jueces de primera instancia puedan concentrarse en la impartición de justicia y no en funciones administrativas (Ginsburg y Garoupa 2009a y 2009b). Es decir, los consejos de la judicatura se encargan tanto de la administración del presupuesto del poder

7 Cuando existe una cláusula constitucional que da al poder judicial la facultad de preparar su presupuesto, este debe ser remitido al Ejecutivo para su inclusión en el presupuesto de egresos del estado y, posteriormente, mandado a la legislatura para su aprobación. En cualquiera de estas dos últimas instancias puede ser modificado, aunque es más común su modificación por la legislatura.

judicial como de la carrera judicial (selección, capacitación, disciplina y evaluación de los servidores públicos del poder judicial). Los estados de Coahuila y Sinaloa fueron los primeros en establecer este tipo de instituciones en 1988. Pero no fue sino hasta 1995, un año después de la instauración del Consejo de la Judicatura Federal,⁸ cuando comenzó una marcada tendencia a instituir la figura del CJ en los poderes judiciales estatales. Hasta 2014, 7 estados no contaban aún con un consejo.⁹ En otras palabras, cerca del 75% de las constituciones estatales ya tienen uno (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Cortes constitucionales y consejos de judicatura estatales



Esta gráfica muestra la proporción de estados mexicanos en cuyas constituciones se ha incorporado un tribunal constitucional local o un consejo de la judicatura.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base “Instituciones Judiciales en los estados de México 1917-2014”.

Es interesante contrastar datos de las gráficas 2 y 3. En la gráfica 2 es notorio cómo el CJ ha ido concentrando funciones que anteriormente tenía el TSJ: el control de la jurisdicción y del número de Cortes, así como la facultad de preparar y administrar el presupuesto del poder judicial. Para 2010 alrededor de 50% de los estados le otorgaba a esta institución dichas funciones (gráfica 2). Por otro lado, en

8 El Consejo de la Judicatura Federal se crea a través del decreto de reforma al Artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 31 de diciembre del año de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

9 Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Oaxaca, Puebla y Zacatecas.

la gráfica 3 es claro que a partir de 2010 casi 75% de los estados tienen un CJ. Este hecho sugiere que hay algunos estados que han creado consejos de la judicatura con muy pocas atribuciones, quizá solamente para cubrir con un requisito formal de “reforma judicial” pero no para aumentar la autonomía de la judicatura.

Además del número de funciones administrativas que realiza el CJ, la composición de estas instituciones es otro elemento esencial para evaluar su autonomía. En general, el funcionamiento autónomo e independiente de este órgano depende de que la mayoría de sus miembros provenga del poder judicial, y no del poder ejecutivo o legislativo (Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa 2011). Para evaluar qué tan positiva es la tendencia reciente de concentración de funciones en los CJ es necesario identificar tanto las capacidades de estos como su composición. Algunos estudios muestran una importante variación en estos aspectos (Concha y Caballero 2002; Ingram 2012) e identifican casos de consejos subordinados a los poderes ejecutivo o legislativo estatales. El análisis de las causas y consecuencias de la variación en la composición de los consejos es un tema de investigación relevante que llama a una colección sistemática de esta información.

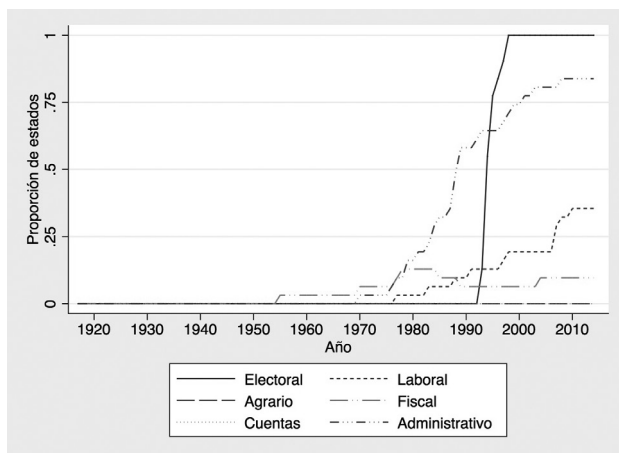
Un tercer elemento para evaluar la arquitectura del sistema de justicia en los estados de México es la creación de órganos de revisión constitucional. En algunos casos se crearon tribunales constitucionales o salas constitucionales en el TSJ, en otros, se han delegado funciones de revisión constitucional al pleno del TSJ. La existencia de instrumentos de revisión constitucional dentro del poder judicial de un estado favorece su autonomía puesto que lo convierte en la máxima autoridad que interpreta la constitución y las leyes que emanan de ella, dejando fuera de este proceso a grupos políticos fuertes que podrían tener el poder para manipularla.

En los últimos 25 años se ha incrementado la proporción de estados que cuentan con algún órgano dedicado a la revisión de la constitución local (gráfica 3). Veracruz fue el primer estado mexicano en introducir formalmente atribuciones de revisión constitucional a una constitución local. La reforma del 2000 facultó al TSJ de ese estado para conocer las controversias constitucionales que se susciten entre los municipios, entre los municipios y alguno de los poderes del estado, o entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. De igual forma, el TSJ obtuvo facultades para conocer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos emitidos por el gobernador o la legislatura que sean considerados contrarios a la constitución; y sobre las acciones de omisión legislativa.¹⁰ Sucesivamente más es-

10 Las “acciones sobre omisión legislativa” son un elemento de revisión constitucional que no se encuentra en la Constitución Federal y ha sido introducido en algunas constituciones locales. Una *acción por omisión legislativa* sucede cuando se considera que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecta el debido cumplimiento de la Constitución.

tados fueron introduciendo este tipo de facultades dentro del poder judicial. Para 2005, los estados de Chiapas (2002), Coahuila (2001), Guanajuato (2001), Estado de México (2004), Quintana Roo (2003) y Tlaxcala (2001) se habían sumado a Veracruz en introducir las facultades de revisión constitucional. En los siguientes años se sumaron cuatro estados más: Durango (2013), Morelos (2009), Nayarit (2009) y Tamaulipas (2009), sumando un total de 11 estados para 2014.

Gráfica 4. Tribunales especiales en los estados de México



Esta gráfica muestra la proporción de estados mexicanos cuyas constituciones incorporan los siguientes tribunales especiales: electoral, agrario, laboral, de cuentas, y administrativo. La jurisdicción agraria es federal, lo que explica que ningún estado haya establecido un tribunal especial de este tipo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base “Instituciones Judiciales en los estados de México 1917-2014”.

Un último elemento de la arquitectura del sistema de justicia a nivel local lo constituyen los tribunales especializados, por ejemplo los tribunales y salas en materia electoral, laboral o de conciliación y fiscal. La gráfica 4 muestra una clara tendencia a introducir tribunales especializados a nivel constitucional por parte de los estados. Veamos, como ejemplo, el caso de los tribunales electorales. En 1987 en el estado de Jalisco surge el primer antecedente de una reforma constitucional local que ordena la instauración de un Tribunal Contencioso Electoral con autonomía y personalidad jurídica propia. Sin embargo, las resoluciones de este tribunal podían ser modificadas por el Colegio Electoral del Congreso del Estado, quien es la última instancia en la calificación de las elecciones. Este es el mismo

Por lo general, las acciones de omisión legislativa pueden ser interpuestas por el gobernador del estado o por alguna porción de ayuntamientos.

caso de Durango (1988), Yucatán (1989), Campeche y Oaxaca (1990). Hasta 1993 surgen los primeros 3 tribunales electorales en los estados de Morelos, Nuevo León y Querétaro, completamente autónomos de los otros poderes y que fungían como máxima autoridad en materia electoral. Para 1998, 31 estados ya contaban con tribunales o salas electorales instituidas en su constitución.

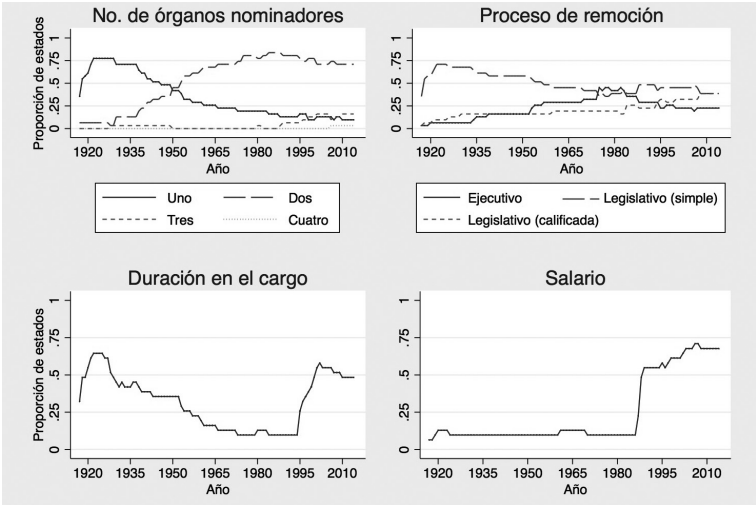
3. Independencia de los magistrados de los tribunales superiores de justicia

La independencia formal de los miembros del poder judicial, particularmente de los magistrados del TSJ, proviene de distintos mecanismos institucionales que definen su relación con diferentes actores políticos como los poderes ejecutivo y legislativo. Los mecanismos de mayor relevancia son el proceso de nombramiento, remoción y duración en el cargo de los magistrados (Ginsburg y Melton 2013; Ríos-Figueroa 2011). Los elementos institucionales que están ligados con la independencia de los magistrados del TSJ han sufrido interesantes cambios a través del tiempo. En la gráfica 5 se puede apreciar cómo el nombramiento de magistrados recaía en un solo órgano, tradicionalmente el gobernador del estado, pero esta tendencia ha caído constantemente para incorporar a otro actor, generalmente la legislatura estatal, en el nombramiento de los magistrados. Fue en la década de los cincuenta cuando en la mayoría de constituciones estatales existentes se estableció que fueran al menos dos órganos los encargados de nombrar a los magistrados. La tendencia más reciente (presente en alrededor del 25% de estados en 2014) es la inclusión de un tercer órgano, generalmente el CJ, en la nominación de los magistrados.

Por otro lado, la duración en el cargo de los magistrados es esencial para conocer su grado de independencia. En los estados de México, en un principio, los magistrados duraban en el cargo menos que sus nominadores. No obstante, para principios de los noventa en la mayoría de los estados, la duración en el cargo de los magistrados aumentó un poco pero sólo para hacerla igual a la de sus nominadores (es decir por un periodo de seis años, al igual que el gobernador del estado). Desde mediados de los años noventa hasta 2014 hubo reformas en la mayoría de los estados para incrementar la duración en el cargo de los magistrados. Si se compara la duración en el cargo de los magistrados (gráfica 5, panel inferior izquierdo) con el proceso de nombramiento (gráfica 5, panel superior izquierdo) se observa que entre 1940 y 1980 aumentó el número de órganos que participaron en el nombramiento de magistrados y, al mismo tiempo, se hizo coincidir la duración de los magistrados con la duración del cargo de gobernador. Lo que cambia a partir de mediados de la década de los noventa es que la duración en el cargo de los magistrados tiende a aumentar y sobrepasar a la de sus nominadores.

Sin embargo, incluso en 2014 todavía en el 50% de los estados la duración de los magistrados en su cargo coincide con la del gobernador.

Gráfica 5. Elementos institucionales de la independencia de magistrados



La gráfica muestra la proporción de estados mexicanos en cuya constitución se establecen distintos rasgos del nombramiento, remoción, duración en el cargo y salario de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. En el panel superior izquierdo se muestra el número de órganos que participan en el nombramiento de los magistrados, y en el superior derecho los órganos que participan en el proceso de su remoción. En el panel inferior izquierdo la línea muestra la proporción de estados en los que la duración de los magistrados en su cargo es mayor a la de sus nominadores. En el inferior derecho la línea muestra la proporción de estados en los que la protección al salario de los jueces se establece en la constitución estatal.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base “Instituciones Judiciales en los estados de México 1917-2014”.

Otro elemento crucial para la independencia de los magistrados es el proceso de remoción. En la gráfica 5 (panel superior derecho) se aprecia que, en un inicio, una mayoría simple de la legislatura podía iniciar el proceso de remoción en casi todos los estados (75%). Sin embargo, poco a poco los estados reformaron sus constituciones para otorgarle al gobernador ese poder: en la década de los ochenta esto llegó a ser cierto en la mitad de las constituciones de los estados, y comenzó a reducirse el número desde entonces. Alrededor de un 20% de las constituciones estatales establecían que el proceso de remoción se iniciaba con una supermayoría legislativa. Por último, la protección del salario de los magistrados en las constituciones (ver gráfica 5, panel inferior derecho) es un elemento que por sí mismo no es tan importante para la independencia *de jure*, pero cobra relevancia cuando se valora en conjunto con los otros elementos que dan independencia a los magistrados. Proteger el salario de los magistrados en la constitución es una tendencia reciente y creciente.

Además de presentar por separado los elementos institucionales que afectan la independencia de los magistrados, mostramos a continuación los resultados de un índice de independencia judicial que los combina.¹¹ Es decir, construimos un índice combinando los elementos institucionales de nombramiento, remoción y duración de magistrados (añadiendo si el número de magistrados está en la constitución, como explicamos a continuación) para obtener una variable categórica ordenada que toma valores de 0 a 6, en la que 0 representa el menor y 6 el mayor nivel de independencia.¹² En concreto, en el índice se considera si el nombramiento es realizado por los mismos jueces o por al menos dos órganos diferentes, si el periodo de su encargo es mayor al de los órganos que lo nominan, y la relación entre el nombramiento y la duración en el cargo (0-3 puntos),¹³ si el proceso de remoción involucra al menos el voto de las dos terceras partes de la legislatura (0-2 puntos),¹⁴ y si el número de magistrados está especificado en la constitución (0-1 puntos). Incluimos este último elemento pues en caso de que el número de magistrados no esté explícito en la constitución, generalmente se encuentra en la ley orgánica del poder judicial. En esta situación, es más fácil que los ejecutivos puedan aumentar o disminuir el número de magistrados, pues les basta con tener una simple mayoría en la legislatura, y así influir en el resultado final de las votaciones que realice el tribunal.

En general, podemos decir que las reformas judiciales en los estados se han concentrado en alterar la duración en el cargo de los magistrados, su proceso de remoción, y la protección constitucional de su salario. A pesar de que

11 La discusión sobre la independencia judicial y el mejor modo de medirla es compleja, para un mapa conceptual y un análisis de mediciones existentes, ver Ríos-Figueroa y Staton (2012).

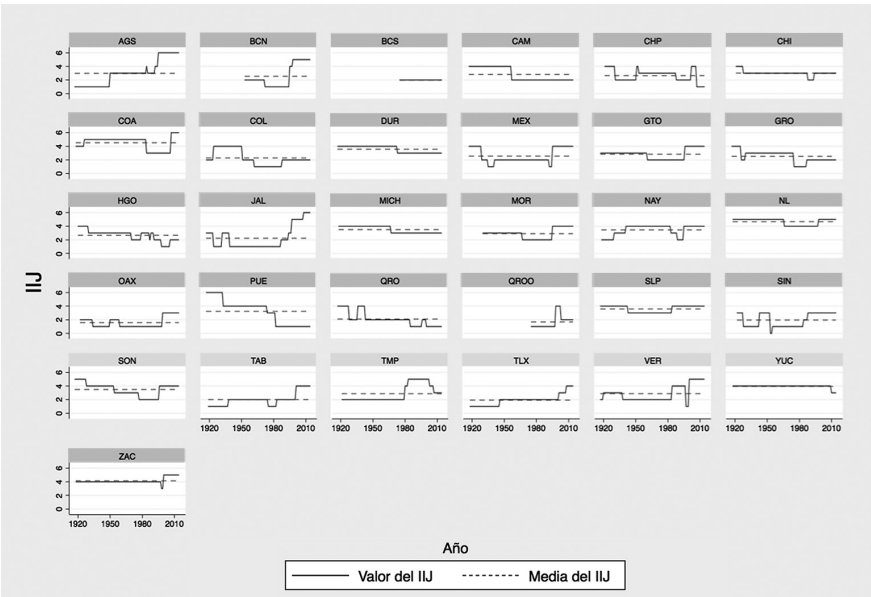
12 Uno de los problemas de este tipo de índices es que varias entidades pueden compartir el mismo valor pero los elementos institucionales que componen el índice pueden variar. Por ejemplo, Veracruz y Zacatecas califican con 5 el índice de independencia en el año 2010 pero los elementos que lo componen no son exactamente los mismos: ¿es mejor que sea más fácil remover a los magistrados pero que el número de magistrados esté en la constitución, como en Zacatecas; o bien hacer más difícil en la constitución el juicio de responsabilidad en su contra, pero dejando el número de magistrados al arbitrio de simples mayorías legislativas, como en Veracruz? Por otro lado, los índices constituyen una medida que combina elementos institucionales que teóricamente unidos, pensamos, configuran incentivos de acción para los magistrados. Diversos textos han evaluado la pertinencia y los problemas de combinar elementos institucionales en un índice de independencia (y decidir qué elementos combinar), por ejemplo Ginsburg y Melton (2013) y Ríos-Figueroa (2011).

13 La relación entre el proceso de nombramiento y la duración en el cargo de los jueces es muy estrecha. Sirve de poco que dicho proceso pase por más de un órgano si el magistrado dura en el cargo lo mismo que los nominadores. Al mismo tiempo, una duración vitalicia puede hacer menos importante la nominación por un solo órgano. Por lo tanto, si se dan las dos condiciones se asigna un valor de 3 puntos, si se da sólo la relativa a la duración se da un valor de 2, si se da sólo la relativa al nombramiento se da un valor de 1, y 0 si ninguna condición se cumple.

14 El proceso de remoción de un magistrado toma el valor de 0 si el ejecutivo puede iniciar el proceso, de 1 si una mayoría simple del legislativo es la encargada de iniciarlo, y finalmente 2 si es una mayoría calificada del legislativo quien tiene esa facultad.

se aprecia una tenue tendencia a aumentar la independencia de los magistrados, es posible advertir diferencias importantes entre los estados. La gráfica 6 muestra tanto el valor del índice para cada año y cada estado de la República de 1917 a 2014, así como el promedio del índice en cada estado durante esos años. Esto nos permite ver la variación en el tiempo, así como los períodos específicos en los que el índice de independencia estuvo por arriba o por abajo del promedio. Por ejemplo, Aguascalientes es un caso donde el índice comenzó bajo, durante un buen tiempo tuvo un valor intermedio, y en los últimos veinte años ha aumentado (patrones similares se pueden ver en Tabasco y Jalisco). En contraste, en estados como Puebla o Campeche el índice de independencia tiene una tendencia decreciente. El resto de los estados tiene trayectorias más o menos accidentadas.¹⁵

Gráfica 6. Índice de Independencia Judicial (IIJ), 1917-2014



La línea sólida muestra el valor del índice de independencia judicial, que va del 0 al 6, en cada estado de la República mexicana de 1917 a 2014. La línea punteada muestra el promedio del índice de independencia, para los mismos años, en cada estado.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base “Instituciones Judiciales en los estados de México 1917-2014”.

15 En el caso de Zacatecas tenemos solamente la primera Constitución promulgada en 1918 y después las reformas que se hicieron a partir de 1998. Es el único estado donde no encontramos la serie de reformas constitucionales realizadas entre esas fechas, por lo que la tendencia constante que se muestra en la gráfica 6 puede ser equivocada.

Finalmente, aunque varios estados pueden compartir el mismo valor en el índice de independencia, los elementos institucionales que componen el índice pueden variar. Por ejemplo, la tabla 2 muestra los valores de los componentes del índice para todos los estados en el año 2014. En esta tabla se puede apreciar que estados como Zacatecas y Baja California obtienen el mismo valor de 5 en el índice, pero los componentes del mismo varían: en Baja California los magistrados gozan de una duración en el cargo mayor a la de sus nominadores y el número de magistrados no está en la Constitución; mientras que en Zacatecas la duración de los magistrados es igual a la de sus nominadores y el número de magistrados sí se encuentra en ella. Como mencionamos más arriba, esto es un problema para los índices. ¿Qué combinación es mejor en términos de independencia judicial? ¿Hay una forma óptima para diseñar instituciones que aislen a los jueces? En los casos mencionados, ¿es mejor que sea más fácil remover a los magistrados pero que el número de magistrados esté en la constitución, o bien hacer más difícil en la constitución el juicio de responsabilidad en contra de los magistrados pero dejando el número de magistrados al arbitrio de simples mayorías legislativas? Estas preguntas se deben responder en el marco de investigaciones específicas en las que el marco teórico pueda ayudar a dar argumentos más adecuados.

Tabla 2. Elementos del Índice de Independencia Judicial en 2014

Estado	Nombramiento	Duración	Remoción	No. Magistrados	TOTAL
Aguascalientes	1	1	2	1	6
Coahuila	1	1	2	1	6
Jalisco	1	1	2	1	6
Baja California	1	1	2	0	5
Nuevo León	1	1	2	0	5
Veracruz	1	1	2	0	5
Zacatecas	1	1	1	1	5
México	1	1	1	0	4
Guanajuato	1	1	1	0	4
Morelos	0	1	2	0	4
Nayarit	1	1	1	0	4
San Luis Potosí	1	0	2	1	4
Sonora	1	1	0	1	4
Tabasco	1	1	1	0	4
Tlaxcala	0	1	2	0	4

Estado	Nombramiento	Duración	Remoción	No. Magistrados	TOTAL
Chihuahua	1	0	2	0	3
Durango	1	0	1	1	3
Michoacán	1	0	2	0	3
Oaxaca	1	1	0	0	3
Sinaloa	1	0	1	1	3
Tamaulipas	1	0	2	0	3
Yucatán	1	0	1	1	3
Baja California Sur	1	0	0	1	2
Campeche	1	0	0	1	2
Colima	1	0	1	0	2
Guerrero	1	0	0	1	2
Hidalgo	1	0	1	0	2
Quintana Roo	1	0	1	0	2
Chiapas	1	0	0	0	1
Puebla	1	0	0	0	1
Querétaro	0	0	1	0	1
Promedio					3,42

Nota: El índice de independencia judicial se calcula de la siguiente manera:

$$\text{TOTAL} = \text{Nombramiento} + (2 \times \text{Duración}) + \text{Remoción} + \text{No. de magistrados}$$

Fuente: elaboración propia con datos de la base “Instituciones Judiciales en los estados de México 1917-2014”.

Conclusiones

Este texto presenta un panorama de las características institucionales de los sistemas de justicia en los estados de México, construido a partir de la base de datos “Instituciones Judiciales de los Estados de México, 1917-2014”. Por primera vez se hace una descripción sistemática que muestra la variación tanto en la arquitectura del sistema judicial como en los niveles de independencia de los magistrados del TSJ, que caracteriza el mosaico judicial mexicano. Esta diversidad institucional es un hallazgo relevante que merece atención. Nótese que la arquitectura del poder judicial en los estados varía en el periodo de democratización en México (a partir de *circa* 1985 hasta ahora), lo cual es hasta cierto punto esperable pues la

competencia electoral y la alternancia en el poder producen diversidad institucional (ver entre otros Concha y Caballero [2002], Ingram [2012, 2013 y 2016], Beer [2006], Rebolledo y Rosenbluth [2010], y Ríos Figueroa y Soto [2017]). Menos estudiado, pero no menos interesante, es que la arquitectura institucional de los poderes judiciales locales también varía durante el largo periodo autoritario de partido hegemónico en México. ¿Cuáles son las determinantes de esta variación institucional subnacional en el régimen autoritario? ¿Qué papel jugaban los poderes judiciales en los estados durante este periodo? Nuestro trabajo no solamente hace posible que nos hagamos estas preguntas, sino que provee la base de datos descrita en este texto para los interesados en responderlas.

Además de estudiar las causas de la diversidad institucional mostrada en este artículo, es interesante analizar sus consecuencias. ¿Cuál es el efecto de los incentivos institucionales implícitos en distintos niveles de independencia judicial *de jure* en otras variables (como, por ejemplo, la independencia judicial *de facto*, el control de la corrupción, o la protección de derechos humanos)? Esta es una cuestión relevante dado que el desempeño de los jueces en los estados de México varía considerablemente. ¿Qué tanto esta variación está relacionada con la variación del marco institucional bajo el cual trabajan? Por ejemplo, ¿existen casos de jueces que gozan de mayor independencia, en estados donde además hay un consejo de la judicatura que dé autonomía al poder judicial, y tienen más incentivos para castigar actos de corrupción debidamente investigados y presentados por los fiscales? Estas preguntas se pueden explorar con la base de datos y los hallazgos presentados en este artículo. Por ejemplo, se podría utilizar el índice de independencia judicial para los efectos de esta variable en el control de la corrupción o la protección de ciertos derechos. También se puede desagregar el índice en sus distintos componentes y utilizarlos por separado. En estos análisis, es posible que ciertos elementos de la “independencia judicial” sean, teóricamente, más relevantes que otros y por tanto los análisis empíricos deberían ajustar la medida de las variables a estas expectativas teóricas más refinadas.

Referencias

1. Beer, Caroline C. 2006. “Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States.” *Latin American Politics & Society* 48 (3): 33–61. DOI: dx.doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00355.x
2. Brinks, Daniel. 2005. “Judicial Reform and Independence in Brazil and Argentina: The Beginning of a New Millennium?”. *Texas International Law Journal* 40 (3): 595–622. URL: <http://www.tilj.org/content/journal/40/num3/Brinks595.pdf>
3. Castagnola, Andrea. 2010. *Un estudio comparado de las constituciones y marco normativo de las Supremas Cortes Provinciales de Argentina: 1983-2008*. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles.

4. Cleary, Matthew R. 2007. "Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico." *American Journal of Political Science* 51 (2): 283-99. DOI: [dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00251.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00251.x)
5. Concha, Hugo, y José Antonio Caballero. 2002. "La Reforma Judicial en las entidades federativas." En *Estado de Derecho y Transición Jurídica*, editado por José Antonio Caballero y José María de la Serna, 235- 270. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.
6. Fix-Fierro, Héctor. 2003. "Judicial Reform in Mexico: What Next?." En *Beyond Common Knowledge. Empirical Approaches to the Rule of Law*, editado por Erik G. Jensen y Thomas C. Heller, 240- 289. Stanford: Stanford University Press.
7. Ginsburg, Tom, and Nuno Garoupa. 2009a. "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence." *American Journal of Comparative Law* 57 (1): 103-35. URL: http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law_and_economics
8. Ginsburg, Tom, and Nuno Garoupa. 2009b. "The Comparative Law and Economics of Judicial Councils." *Berkeley Journal of International Law* 27 (1): 53-83. DOI: [http://dx.doi.org/doi:10.15779/Z383S9H](https://doi.org/10.15779/Z383S9H)
9. Ginsburg, Tom, y James Melton. 2013. "Does De Jure Judicial Independence Really Matter?: A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence." *Journal of Law & Courts* 2 (2): 187-217. URL: http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1178&context=law_and_economics
10. Ingram, Matthew C. 2012. "Crafting Courts in New Democracies: Ideology and Judicial Council Reform in Three Mexican States." *Comparative Politics* 44 (4): 439-458.
11. Ingram, Matthew C. 2013. "Elections, Ideology or Opposition? Assessing Competing Explanations of Judicial Spending in the Mexican States." *Journal of Law, Economics, & Organization* 29 (1): 178-201. DOI: [dx.doi.org/10.1093/jleo/ewro28](https://doi.org/10.1093/jleo/ewro28)
12. Ingram, Matthew C.. 2016. *Crafting Courts in New Democracies. The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.
13. Lara Borges, Oswaldo, Andrea Castagnola, y Aníbal Pérez-Liñán. 2012. "Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009". *Política y Gobierno* 19 (1): 3-40.
14. Pozas-Loyo Andrea, y Julio Ríos-Figueroa. 2011. "The Politics of Amendment Processes. Supreme Court Influence in the Design of Judicial Councils". *Texas Law Review* 90: 1807-1833. URL: https://works.bepress.com/julio_rios/9/
15. Rebolledo, Juan, y Frances Rosenbluth. 2010. "Political Competition and Judicial Integrity: The Case of Mexico". [Manuscrito sin publicar].
16. Ríos-Figueroa, Julio. 2011. "Institutions for Constitutional Justice in Latin America." En *Courts in Latin America*, editado por Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, 27- 54. Nueva York: Cambridge University Press.
17. Ríos-Figueroa, Julio, and Luis Soto Tamayo. 2017. "Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014." *Revista Mexicana de Sociología* 79 (2): 287-318. URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/59053/52133>
18. Solt, Frederick. 2004. "Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States." *Latin American Research Review* 39(1): 154-67. URL: <http://www.jstor.org/stable/1555386>

Julio Ríos es doctor en Ciencia Política por la New York University (Estados Unidos). Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (México). Sus líneas de investigación son la independencia judicial y las instituciones del sistema de justicia en México y América Latina. Entre sus últimas publicaciones se encuentran el libro *Constitutional Courts as Mediators. Armed Conflict, Civil-Military Relations and the Rule of Law in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, 2016); y los capítulos “Judicial Institutions”, en *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, editado por Jennifer Gandhi and Rubén Ruiz-Rufino (Nueva York: Routledge, 2015); y “Judicial Intervention in Civic-Military Relations. Evidence from Colombia and Mexico” (en coautoría con María Fernanda Gómez Abán), en *Law and Development of Middle Income Countries. Avoiding the Middle Income Trap*, editado por Tom Ginsburg and Randall Peereboom (Nueva York: Cambridge University Press, 2014). ✉ julio.rios@cide.edu

Luis Fernando Soto es licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se ha especializado en el tema de la independencia judicial en los estados de México. Entre sus últimas publicaciones se encuentra el artículo “Competencia Electoral e Independencia Judicial en los Estados de México, 1985-2014”. *Revista Mexicana de Sociología* 79 (2): 287-318, 2017, en coautoría con Julio Ríos-Figueroa). ✉ luis.soto.t@gmail.com