



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE REFORMA, A DIEZ AÑOS DE SU CREACIÓN

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:
ISRAEL RIVAS ACUÑA

ASESOR:
DR. DIEGO VALADÉS



MÉXICO, D. F.,

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis debe mucho a muchos. A pesar de que la autoría de este trabajo se debe al esfuerzo del que la presenta, su conclusión no hubiera sido posible sin la intervención de las personas que aquí se mencionan. En primer término, deseo reconocer aquellos que permitieron mi ingreso a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Vaya pues mi profunda gratitud al doctor Diego Valadés, quien gracias a su extraordinaria calidad humana como Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, me abrió las puertas de la UNAM; y como maestro, al aceptar dirigir esta tesis, me enseñó con su ejemplo a buscar desinteresadamente el conocimiento antes que el reconocimiento, y a concebir la práctica del derecho como un ejercicio del pensamiento. Sus palabras y consejos son lecciones que me acompañaran toda la vida. En ese sentido, mucho debo al maestro Jaime Cinco Soto, por haber propiciado ese circunstancial encuentro. Igualmente, deseo mencionar la ayuda recibida de parte del doctor Ruperto Patiño Manfer, para superar las barreras burocráticas que en un inicio amenazaron por limitar mi ingreso al posgrado. Mención especial merecen también los maestros Francisco Higuera Castro y José Carlos Álvarez Ortega, quienes desde la cátedra del derecho en Sinaloa, me impulsaron a seguir por el sendero de la academia. En congruencia con lo anterior, deseo agradecer el apoyo recibido por CONACYT, DGEP-UNAM y Fundación Telmex, para cursar la maestría en Derecho.

Así como el ingreso a la UNAM, significó una valiosa oportunidad para continuar mi formación personal, de igual forma, mi incorporación al Consejo de la Judicatura Federal, ha representado una experiencia invaluable en mi desarrollo profesional. Como olvidar las enseñanzas del mundo real del Poder Judicial, que impartiera el licenciado Jaime Alonso Reyes Medina. Su amistad prodigada en el Distrito Federal, nos hizo sentir a mi esposa y a mí, muy cerca de la tierra que un día tuvimos que dejar. Mucho tengo que agradecer al Magistrado Héctor F. Gutiérrez de Velasco Romo, por la confianza depositada en los inicios de mi desarrollo profesional en la Visitaduría Judicial. Varias de las ideas vertidas en este documento, son producto de diversas discusiones sostenidas en ese espacio

con él, en donde a pesar de no coincidir en algunas opiniones, su persona siempre me estimuló el placer por aprender y crecer. Este mismo sentimiento de gratitud, lo hago extensivo al licenciado Florentino Valenzuela Soto, que como titular de la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con sede en Culiacán, Sinaloa, me brindó la oportunidad de exponer al foro jurídico mis reflexiones previas sobre los temas del derecho judicial. Asimismo, deseo reconocer la lectura de los primeros borradores realizada por el licenciado Luis Arellano Hobelsberger.

Una vez culminada la maestría, la redacción de este trabajo coincidió con el ejercicio del servicio público en el Poder Judicial de la Federación, primero, en la Visitaduría Judicial, y tiempo después, en la ponencia del señor Consejero de la Judicatura Federal, Óscar Vázquez Marín. En ambas responsabilidades, he tenido la buena fortuna de contar con el amplio respaldo de un juzgador ejemplar y un ser humano excepcional: el Magistrado Óscar Vázquez Marín. Su congruencia personal es un testimonio muy claro de lo que debe ser la ética de los jueces, y a la vez, constituye un modelo para los miembros de la judicatura federal que aspiran a la excelencia judicial.

Todo esto, no se entendería sin el incondicional apoyo de mi familia. A mis padres, Manuel y María Alicia, y hermanos, José Manuel, Amilamia, Abraham y Reyna Alicia, mil gracias por darme en todo este tiempo lo mejor de ellos: su amor y educación. Igualmente quiero agradecer a mi tío, Aarón Rivas Loaiza, por su apoyo en los primeros meses de estancia en esta ciudad, el cual me hizo sentir en menor cuantía la adversidad de la necesidad. Por último, no puedo finalizar estas líneas sin dedicar esta tesis, al amor de mi vida: a mi esposa Seyka Verónica. Para ella, esta poesía, del poeta español Pedro Salinas, intitulada “El poema”:

Y ahora, aquí está frente a mí.
Tantas luchas que ha costado,
tantos afanes en vela,
tantos bordes de fracaso
junto a este esplendor sereno
ya son nada, se olvidaron.
Él queda, y en él, el mundo,
la rosa, la piedra, el pájaro,
aquéllos, los del principio,
de este final asombrado.

Por eso, gracias a Dios.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	V
INTRODUCCIÓN.....	VII
CAPITULO I. Los conceptos, teorías y modelos de la administración judicial en el Estado constitucional.....	1
1. Introducción.....	1
2. Los conceptos de la administración de la justicia.....	2
2.1 La concepción restringida.....	7
2.2 La concepción amplia.....	9
3. Los enfoques teóricos de la administración de la justicia.....	13
3.1 El enfoque de la organización burocrática de Max Weber.....	15
3.2 El enfoque de las organizaciones estatales como productoras de valor público.....	19
4. Los modelos de la administración de la justicia.....	23
4.1 El modelo ejecutivo.....	23
4.2 El modelo judicial.....	26
4.3 El modelo mixto.....	31
5. Recapitulación.....	37
CAPITULO II. El cambio constitucional del Consejo de la Judicatura Federal.....	41
1. Introducción.....	41
2. El cambio jurídico en el gobierno y administración del Poder Judicial.....	41
2.1 Notas generales sobre el cambio jurídico en México.....	41
2.2 El cambio jurídico en el gobierno y administración del Poder Judicial (1917-1987).....	45
3. La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994.....	50
3.1 El contexto de la reforma.....	50
3.2 La iniciativa de la reforma.....	52
3.3 Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara de origen.....	54
3.4 Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara revisora.....	57
3.5 Comentarios a las reformas constitucionales aprobadas.....	59
4. La reforma constitucional del 11 de junio de 1999.....	69
4.1 El contexto de la reforma.....	69
4.2 La iniciativa de la reforma.....	74
4.3 Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara de origen.....	77
4.4 Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara revisora.....	79
4.5 Comentarios a las reformas constitucionales aprobadas.....	81
5. Recapitulación.....	96
CAPITULO III. La reforma del Consejo de la Judicatura en la Reforma Judicial.....	99
1. Introducción.....	99
2. La discusión del Consejo de la Judicatura en la reforma judicial.....	99
3. La independencia judicial en el Consejo de la Judicatura.....	106
3.1 La garantía de la carrera judicial.....	107
3.2 La garantía de la inamovilidad.....	112
3.3 La garantía la autonomía presupuestaría.....	115
4. La eficiencia en el Consejo de la Judicatura.....	119
4.1 La eficiencia de la administración judicial.....	122

4.2 La eficiencia de la gestión judicial.....	126
5. El acceso a la justicia en el Consejo de la Judicatura.....	129
5.1 El acceso a la justicia como problema de derecho procesal.....	131
5.2 El acceso a la justicia como política institucional.....	134
5.1 El acceso a la justicia como problema social.....	136
6. La responsabilidad en el Consejo de la Judicatura.....	140
6.1 La responsabilidad institucional en el Consejo de la Judicatura.....	142
6.2 La responsabilidad disciplinaria en el Consejo de la Judicatura.....	146
7. Recapitulación.....	150
CONCLUSIONES GENERALES.....	155
BIBLIOGRAFIA.....	160

INTRODUCCIÓN

A diferencia de la Suprema Corte que con motivo de la reforma judicial de 1994, ha sido objeto de estudio de un sinnúmero de trabajos de investigación, a partir de su transformación como tribunal constitucional, el Consejo de la Judicatura no ha recibido la misma atención. Esta diferencia, sin duda alguna encuentra explicación en la diferencia histórica que los separa. Mientras que el Alto Tribunal del país registra una importante historia constitucional que data de 1825, año en que inició la Corte Suprema de Justicia prevista en la Constitución de 1824, el Consejo de la Judicatura Federal data de 1994, por lo que este último órgano destaca en la doctrina del derecho judicial mexicano tanto por su reciente creación como su escaso estudio.

De los pocos trabajos de investigación que han analizado esta novísima institución en nuestro país, es dable mencionar la obra intitulada *El Consejo de la Judicatura*, de la coautoría de Héctor Fix Fierro y Héctor Fix Zamudio, relativa a los antecedentes y evolución de esta institución en el derecho comparado. De igual forma destacan los trabajos elaborados por los juristas Mario Melgar Adalid y Sergio Valls Hernández, quienes aprovechando su experiencia profesional como consejeros de la Judicatura Federal, cada uno por separado, examina la naturaleza, organización y funciones del citado órgano de administración judicial.¹ Mención especial merece también, la publicación, *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, editada por el propio Consejo con motivo de su décimo aniversario, en la cual se ofrece un informe genérico sobre algunos resultados importantes obtenidos durante los primeros diez años de su funcionamiento.

No obstante que todos estos trabajos representan importantes precedentes para el estudio del Consejo de la Judicatura en México, en la actualidad surge la necesidad de hacer un alto en el camino y evaluar la medida en que este nuevo órgano constitucional ha contribuido a lograr los objetivos de independencia, eficiencia y acceso a la justicia, para los que fue creado.

Aunado a esta circunstancia de falta de estudio, otra razón que motiva el análisis del Consejo de la Judicatura, es el proceso de expansión que

¹ Véase: Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4ª. ed., Porrúa, México, 2002, y Valls Hernández, Sergio, *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*, Consejo de la Judicatura Federal, México, 2001.

actualmente experimenta el Poder Judicial en el Estado constitucional. Este fenómeno de expansión se puede explicar de acuerdo con Luigi Ferrajoli,² desde dos sucesos convergentes: la transformación del Estado de derecho ocurrida durante los siglos XIX y XX, y el proceso de constitucionalización del Estado moderno experimentado a partir de la segunda posguerra. El Estado de derecho moderno nace a partir de la forma del Estado legislativo³ que pretende garantizar los derechos de libertad de los individuos mediante el establecimiento de la separación de las funciones públicas y la aprobación de normas jurídicas generales por parte de los parlamentos, por lo que la producción normativa de esta forma estadual se concentra en una sola instancia constitucional: la instancia legislativa,⁴ en donde impera una única voluntad jurídica: la voluntad positiva del legislador, de lo que se desprende la concepción de la función jurisdiccional como una actividad puramente técnica de subsunción de ciertos hechos en las normas jurídicas, en cualquiera de sus formas de interpretación, y la actuación de los jueces se reduce a una actividad de mera aplicación de la ley⁵ y no como una actividad de creación judicial del derecho.

Posteriormente, entre fines del siglo XIX y principios del XX, el paradigma del Estado legislativo pasó al modelo del Estado administrativo de derecho, el cual se gestó como una respuesta de corrección a los problemas sociales generados en los inicios del Estado liberal, al incorporar a las primeras constituciones escritas de esa época un amplio catálogo de derechos y garantías sociales tendientes a tutelar los valores de justicia e igualdad social, como sucedió en los textos fundamentales de México en 1917, Rusia en 1918 y Alemania en 1919, ordenamientos normativos en los cuales se trasladó el

² *Ibidem*, p. 102.

³ Ferrajoli, Luigi, "Pasado y futuro del Estado de derecho", Carbonell, Miguel, (coord.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp.13-29

⁴ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 5ª ed., Madrid, Trotta, 2003, p. 33.

⁵ El sistema jurídico mexicano reprodujo en el último párrafo del artículo 14 constitucional, así como en el artículo 19 del Código Civil Federal, el sentido limitativo de la doctrina tradicional francesa que considera que la voluntad interpretativa del juez debe estar sujeta a la voluntad del legislador, al señalar textualmente en dicha disposición constitucional que: "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho". Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Carbonell, Miguel (Coord.), 17 ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, t. I, p. 194.

centro de gravedad de los órganos del Estado, del legislativo al ejecutivo, al otorgarle los constituyentes originarios un cúmulo de facultades constitucionales de tipo discrecional a los líderes de los gobiernos, con la finalidad de hacer efectivo el cumplimiento de dichas prestaciones sociales mediante programas y acciones de gobierno de carácter asistencial. Sin embargo, el fenómeno de la sobrecarga de las instancias administrativas, esto es, la incapacidad del Estado para dar respuesta a la totalidad de las demandas de la sociedad,⁶ debido al excesivo crecimiento poblacional, así como la enorme burocratización y el delicado proceso de deslegitimación social y corrupción política que enfrentaron las diversas autoridades durante la modernidad, propiciaron, entre otras causas, el agotamiento del Estado administrativo de bienestar, y con ello, el surgimiento de un nuevo tipo de organización estatal: el Estado constitucional de derecho.

El Estado constitucional de derecho constituye el tipo ideal estatal que prima en la mayoría de los sistemas jurídicos actuales,⁷ el cual parte del supuesto teórico de la Constitución como una “norma jurídica suprema, jurisdiccionalmente aplicable”,⁸ y en donde la ley deja de ser la norma suprema del ordenamiento jurídico y la Constitución se convierte en un documento normativo que no solamente contiene reglas jurídicas, sino también valores y principios constitucionales que es necesario proteger mediante el control jurisdiccional de la constitucionalidad que se ejerce a través de los órganos del Poder Judicial, por lo que, el Estado constitucional se vuelve en esencia un Estado judicial, dada la garantía jurisdiccional que se otorga a los derechos fundamentales de los individuos. De lo que se deriva el rol protagónico del Poder Judicial en el Estado constitucional, al erigirse éste como el órgano público esencial para vigilar la sujeción de los poderes públicos del Estado y sujetos jurídicos de la sociedad a las normas preceptuadas por la Constitución.

Por tanto, el desarrollo de la jurisdicción aparece vinculado al proceso de constitucionalización que ha experimentado el Estado de derecho en los últimos tiempos, pues en la medida en que se ha consolidado la idea de la

⁶ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad., de José F. Fernández Santillán, 9ª. reimpresión, México, FCE, 2002, p. 44.

⁷ Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996, p. 23.

⁸ Aragón, Manuel, “La Constitución como paradigma”, Carbonell, Miguel, (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, UNAM, 2000, p. 113.

sujeción de los poderes públicos a la Constitución, “inevitablemente ha correspondido un aumento de los espacios de la jurisdicción”.⁹ El fenómeno de expansión de la jurisdicción en el Estado constitucional no se ha sucedido de una manera uniforme, sino por el contrario, se ha desarrollado mediante muy diversas vertientes que se encuentran interrelacionadas entre sí. Atendiendo a la esfera pública en la que se ha desarrollado, se pueden ubicar tres formas predominantes de expansión del Poder Judicial en el Estado constitucional, la expansión competencial, social e institucional.¹⁰ Enseguida se explicará el proceso de conformación de cada una de ellas.

La ascensión del Poder Judicial en el Estado constitucional se realizó inicialmente mediante la expansión competencial de la función jurisdiccional, que se derivó de la introducción de las diversas constituciones rígidas promulgadas después de la segunda posguerra, como es el caso; de la Constituciones japonesa de 1947, italiana de 1948, alemana de 1949, griega de 1975, portuguesa de 1976 y española de 1978, las cuales se caracterizaron desde un inicio por establecer de manera expresa en su articulado el reconocimiento de los derechos fundamentales e instituir la figura de los tribunales constitucionales como órganos jurisdiccionales autónomos, facultados para proteger el ejercicio de los derechos fundamentales, frente a los excesos o abusos de los actos de autoridad, al actuar como intérpretes últimos de la Constitución.¹¹

La expansión de la función jurisdiccional se hizo más evidente en los sistemas jurídicos pertenecientes a la tradición romano-germánica, como es el caso de los sistemas jurídicos euro continentales y latinoamericanos, en los cuales la actuación de los miembros de la judicatura estaba reservada a un segundo plano, en relación con la preponderancia que ejercían los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo, y en donde los jueces eran considerados originariamente como “la boca que pronuncia las palabras de la ley”.¹² Sin embargo, a raíz de los cambios operados en la ciencia jurídica moderna que se

⁹ Ferrajoli, Luigi, “El papel de la función judicial en el Estado de derecho”, *Revista Justicia Electoral*, México, núm. 18, 2003, 29.

¹⁰ Haberle, Peter, *El Estado constitucional*, estudio introductorio de Diego Valadés y traducción de Héctor Fix Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 221.

¹¹ Véase, Cappelletti, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo. Cuatro estudios de derecho comparado*, trad. de Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 1993, pp. 45-78.

¹² Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 15ª. ed., México, Porrúa, 2003, libro XI, capítulo VI, p. 151.

fundaba única y exclusivamente en las concepciones del positivismo jurídico formal, los sistemas jurídicos del *civil law* a mediados del siglo pasado, comenzaron a distanciarse de la concepción clásica del juzgador fundada en la primacía del derecho escrito y cuya tarea únicamente se circunscribía a la aplicación mecánica de las normas generales a los casos concretos, mediante la operación del silogismo deductivo, y a su vez, empezaron a aproximarse cada vez más a la idea del juzgador que se basa en la creación judicial del derecho y en la sobreinterpretación de la norma jurídica, que tiene como fundamento epistemológico la argumentación jurídica. Por lo que la afirmación de que los jueces cuentan con el arbitrio de crear derecho tanto en los casos en los que no hay regulación normativa (lagunas) como en los que se advierten conflictos de normas (antinomias), hoy en día es aceptada en una mayor medida en la tradición jurídica del derecho escrito,¹³ a partir del reconocimiento realizado por la teoría jurídica contemporánea en torno a la insuficiencia de las normas jurídicas para dar solución completa a todos los casos posibles.¹⁴

En el caso particular de nuestro país, nadie puede negar el inusitado papel protagónico que en los últimos tiempos ha venido desarrollando el Poder Judicial de la Federación¹⁵ en la vida pública nacional, particularmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al actuar ésta materialmente como tribunal constitucional e intérprete último de la Constitución, al conferírsele a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, nuevas atribuciones constitucionales y legales tendientes a ampliar los supuestos de las controversias constitucionales e introducir la figura de las acciones de inconstitucionalidad y promulgarse una ley reglamentaria de ambos mecanismos jurisdiccionales de control constitucional, y por tanto, promover a

¹³ Sobre el reconocimiento del arbitrio del juzgador para decidir opciones interpretativas concretas, resulta ilustrativa la jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro señala: "COPIAS FOTOSTÁTICAS SIN CERTIFICAR. SU VALOR PROBATORIO QUEDA AL PRUDENTE ARBITRIO JUDICIAL COMO INDICIO." Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Abril de 2000, Tesis: 2a./J. 32/2000, Página: 127.

¹⁴ La literatura iberoamericana que trata las facultades interpretativas de los jueces, es relativamente abundante en la teoría jurídica contemporánea. Al respecto, cabe citar las siguientes publicaciones: Bulygin, Eugenio, "Los jueces ¿crean derecho?", Malen, Jorge, Orozco, Jesús y Vázquez, Rodolfo, (comp.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 21-37; Vázquez, Rodolfo, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, 1998; y Rodríguez, Cesar, *La decisión judicial. El debate Hart-Dworkin*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de derecho, 1998.

¹⁵ En adelante se entenderá por Poder Judicial de la Federación, Poder Judicial.

través de la interpretación constitucional nuevas formas y criterios interpretativos orientados a desarrollar la interpretación amplia de las normas o hechos jurídicos.¹⁶

Aunado a la expansión competencial que se ha producido de la función jurisdiccional en el Estado moderno, en el seno de las sociedades actuales se ha desarrollado un fenómeno similar al de la ascensión de la jurisdicción consistente en la juridificación de las sociedades contemporáneas, esto es, la preeminencia del derecho como instrumento de resolución de todos aquellos conflictos que se puedan suscitar entre los sujetos jurídicos que conforman una sociedad,¹⁷ toda vez, que en la medida en que se ha ampliado la esfera competencial de los tribunales como órganos de control de la constitucionalidad, con el objeto de proteger los derechos fundamentales de los individuos, se ha promovido un uso más frecuente de los instrumentos y procesos jurisdiccionales al momento de resolver los conflictos de interés entre los individuos o entre éstos y los poderes públicos. Por consiguiente, en el contexto de la juridificación de las sociedades contemporáneas, todos los posibles litigios que se puedan producir entre las personas jurídicas, ya sea privadas o públicas, se leen y resuelven desde el lenguaje del derecho. Como acertadamente apunta el jurista francés Antoine Garapon,¹⁸ el derecho se ha convertido en el nuevo lenguaje con el que los miembros de las sociedades contemporáneas formulan sus demandas y solucionan sus conflictos, a través de la interpretación que realizan los diferentes operadores jurídicos, léase: legisladores, administradores públicos, juzgadores, procuradores, litigantes, doctrinarios y ciudadanos en general, en los distintos campos de aplicación del derecho; ya sea la legislación, la administración pública, la procuración e impartición de justicia, el litigio, o bien, la docencia o investigación jurídica.

El suceso de la socialización del derecho ha ocasionado que aquellos ámbitos de la vida pública y privada que tradicionalmente se consideraban vedados para el conocimiento de los jueces, hoy sean del conocimiento público

¹⁶ Una buena publicación editada por la propia Suprema Corte, que da cuenta de los nuevos criterios interpretativos emitidos por el alto tribunal del país, durante las últimas épocas, lo constituye la obra *Decisiones relevantes de la SCJN*, en la cual se hace una recopilación de diversas resoluciones trascendentales.

¹⁷ López Garrido, Diego, *et al.*, *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 2003, pp. 355-408.

¹⁸ Garapon, Antoine, *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*, trad. de Manuel Escrivá de Romani, prologado por Juan José Toharía, Madrid, Flor del viento, 1997, p. 32.

de los tribunales. Pareciera que en la posmodernidad ningún suceso humano le es ajeno a la justicia. Los grandes debates de las sociedades actuales se plantean y resuelven en los tribunales,¹⁹ desde decidir el derecho a la vida, como el caso de Terry Schiavo en Estados Unidos, en el que el juez federal de distrito James Whittemore dictó un fallo en el que rechazó la petición de los padres de Schiavo para reconectar el tubo que la alimentó durante su estado vegetativo persistente durante cerca de quince años, hasta retirarle el fuero constitucional a ex jefes de Estado de antaño poderosos, como sucedió en Chile con el exdictador Augusto Pinochet, en el cual la Corte de Apelaciones de Santiago decidió desaforar a este controvertido militar hasta en cinco ocasiones para efecto de que fuera sometido a proceso por diversas causas penales que se le instruyeron.²⁰

Existe pues actualmente, un escenario social cada vez más conflictuado judicialmente. Ante al marcado distanciamiento que se viene suscitando entre las instituciones políticas y las demandas ciudadanas, los órganos jurisdiccionales se presentan como las instituciones públicas más próximas al ciudadano capaces de dar respuesta a sus pretensiones. Por tanto, paralelo al exorbitante crecimiento poblacional que han registrado las sociedades modernas en los últimos tiempos, los sistemas judiciales han consignado un desmedido incremento en la carga de trabajo registrada, dado el creciente número de asuntos que diariamente ingresan a los juzgados y tribunales, lo cual se ha traducido en un crecimiento progresivo en los índices de litigiosidad. Lo cual significa, que los ciudadanos modernos prefieren confiar la protección de sus derechos a los jueces como guardianes de la justicia, que dejar la solución de sus problemas a las promesas de sus gobernantes, pues ante la evidente actitud de desconfianza que guardan los ciudadanos sobre sus representantes políticos, no sólo se consigna a los tribunales la resolución de los litigios privados, sino también, la resolución de “problemas que las otras instituciones no han afrontado aún, o que han tratado de manera no

¹⁹ *Ibidem*, p. 15.

²⁰ De la lista de acusaciones que recientemente ha tenido que enfrentar el exdictador chileno Augusto Pinochet, destacan las denuncias por crímenes cometidos al amparo de la Operación Cóndor, así como por su responsabilidad en el asesinato del exjefe del Ejército Carlos Prats y la referente al dudoso origen y elevado monto de su millonario patrimonio.

satisfactoria”,²¹ por lo que no sólo se les pide a los jueces que declaren el derecho aplicable al caso concreto, sino que de igual forma se les solicita que resuelvan mediante la capacidad argumentativa de las sentencias y la eficacia de su cumplimiento, “el malestar del hombre moderno que sufre”²² por los problemas de inseguridad pública, corrupción política, contaminación ambiental, enfrentamientos entre poderes o distribución inequitativa del ingreso, entre otros males.

La evidencia empírica que da cuenta de la anterior situación, se denota en la encuesta nacional sobre la cultura de la Constitución en México, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en la que claramente se muestra que a pesar de que sobre los órganos de impartición de justicia priva el mismo sentimiento generalizado de desconfianza que envuelve a la mayoría de los órganos públicos del Estado mexicano, las instituciones de justicia en México aparecen como una de las instituciones públicas mejor evaluadas en términos de confiabilidad (6.33), en comparación con los niveles de confianza que obtienen otras instituciones como el presidente de la República (6.08), los partidos políticos (5.47), la policía (4.48) y los diputados federales (4.46), instituciones sobre las cuales existen marcados niveles de desconfianza y desprestigio de parte de los ciudadanos.²³

Consecuentemente, el servicio público del Estado que ha desarrollado una mayor demanda de parte de los ciudadanos, y por consiguiente, una mayor expansión institucional en los últimos tiempos, en términos de recursos financieros, organizacionales y humanos se refiere, ha sido el de la impartición de justicia. Pues en tanto que, se ha consolidado el control de la regularidad constitucional a cargo de los órganos jurisdiccionales y se ha afianzado en el imaginario colectivo la percepción del derecho como el instrumento idóneo para resolver los conflictos de interés, los gobernados han reconocido a los tribunales como órganos del Estado imparciales e independientes de cualquiera de las partes, y por tanto, promovido un uso más frecuente del servicio público de la justicia, lo cual ha traído como consecuencia un

²¹ Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patrizia, *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, trad. de Miguel Ángel Ruiz de Azua, Madrid, Taurus, 1999, p. 15.

²² Garapon, Antoine, *op. cit.*, nota 18, p. 140.

²³ Véase: Concha Cantú, Hugo A., *et al.*, *Cultura de la Constitución en México, una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, COFEMER, 2004, p. 62.

crecimiento institucional extraordinario de los órganos del Poder Judicial, a efecto de garantizar el derecho fundamental de los gobernados a la tutela efectiva de sus derechos por parte de los órganos de justicia.

En este sentido, contrario a la tendencia de reducción de la estructura de los órganos del Estado que se viene instrumentando en el modelo del Estado neoliberal, particularmente, en las áreas relacionadas con la prestación de los servicios públicos fundamentales, como educación, salud, vivienda y transporte, el sector público de la justicia ha venido experimentando un nuevo redimensionamiento institucional, con el objeto de proteger la seguridad jurídica de los derechos personales y patrimoniales de las personas, mediante la resolución de los conflictos ante las instancias jurisdiccionales.

Por tal motivo, se ha acentuado la necesidad en los poderes judiciales contemporáneos de contar con órganos especializados en la administración y gobierno de los órganos jurisdiccionales. Fue así como surgió en el Poder Judicial mexicano en la reforma judicial de 1994, la institución del Consejo de la Judicatura, como un órgano tendiente a liberar al Pleno de la Suprema Corte de las cargas de trabajo administrativo que de 1917 a 1987 se vinieron acumulando.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación tiene por objeto investigar los conceptos y teorías claves sobre los que se sustenta la actividad de la administración judicial, a efecto de analizar los principales problemas que presenta el Consejo de la Judicatura durante los primeros diez años de su funcionamiento, del período que comprende de 1995 a 2005.

Para ello se parte de la premisa de que el proceso de reforma judicial mexicana, se ha dirigido fundamentalmente al ámbito de la impartición de justicia referente a la Suprema Corte, y se ha descuidado el sector de la administración judicial relativo al Consejo de la Judicatura, razón por la cual se ha generado una falta de estudio teórico de los conceptos, teorías y modelos que integran la administración judicial en México.

Por lo que este trabajo se propone sistematizar los principales conceptos, teorías y modelos de la administración de la justicia en el Estado constitucional, para efecto de formular propuestas viables de solución a los principales temas pendientes del proceso de cambio del Consejo de la Judicatura.

Para la comprobación de la hipótesis planteada el contenido de esta investigación se estructuró en tres capítulos. En el primero se repasan las principales concepciones, teorías y modelos sobre los que se sustenta la administración de la justicia en el Estado constitucional de derecho. En el segundo, se analizan las diferentes reformas constitucionales de que ha sido objeto el Consejo de la Judicatura durante sus primeros diez años de vida institucional, los aspectos sobresalientes que los han caracterizado, pero sobre todo, se comenta ¿cuál o cuáles han sido los sentidos de las reformas constitucionales realizadas? El tercer capítulo tiene por objeto responder las siguientes interrogantes: ¿cuáles son los principales logros alcanzados por el Consejo de la Judicatura durante los primeros diez años de existencia?, y, ¿cuáles son los cambios que restan por hacer? Por último, se destina un apartado final en el cual se condensan las conclusiones generales derivadas de los comentarios de los anteriores capítulos.

CAPÍTULO I

LOS CONCEPTOS, TEORÍAS Y MODELOS DE LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos jurídicos más notables que comparten la gran mayoría de las democracias constitucionales de nuestro tiempo, es la creciente expansión del Poder Judicial en el Estado de derecho contemporáneo.¹ Paradójicamente, el poder público que tradicionalmente fue relegado durante la modernidad como el tercer poder del Estado, en la posmodernidad se presenta como un auténtico poder público capaz de controlar la actuación de los demás poderes. Como señala el destacado constitucionalista mexicano Héctor Fix Zamudio, mientras que el Estado de derecho del siglo XIX se caracterizó por el predominio del Poder Legislativo y el modelo estadual del siglo XX se distinguió por la hegemonía del Poder Ejecutivo, el Estado de derecho del siglo XXI se perfila en sus inicios como el siglo del Poder Judicial.

Atrás han quedado los señalamientos de Locke y Montesquieu, que consideraban a la función jurisdiccional como una actividad secundaria. Sin embargo, así como este reposicionamiento del Poder Judicial en el Estado constitucional ha suscitado renovadas esperanzas de justicia de parte de algunos sectores de la sociedad, también ha despertado miedos y temores entre ciertos miembros que consideran que con motivo de esta ascendencia de la Judicatura, el Poder Judicial y sus miembros se puedan convertir en lo que el tratadista francés Condorcet denominaba: el poder más odioso del Estado; y que del absolutismo positivista del legislador y de la dictadura constitucional del ejecutivo imperantes en los siglos XIX y XX, respectivamente, se pase al despotismo normativo de los jueces en el siglo XXI, al concentrarse demasiadas funciones en un solo poder público.

¹ Ferrajoli, Luigi, "Jurisdicción y democracia", Carbonell, Miguel, Fix Fierro, Héctor y Vázquez, Rodolfo, (comps.), *Jueces y derecho*, México, Porrúa, UNAM, 2004, p. 101.

En ese sentido, el presente capítulo tiene por objeto enunciar las principales concepciones, teorías y modelos sobre los que se desarrolla la administración de la justicia en el Estado de derecho contemporáneo, partiendo de la premisa de que debido a la notable expansión competencial, social e institucional que ha experimentado el poder judicial en el Estado constitucional, en la actualidad resulta importante conocer desde una perspectiva teórica los conceptos, teorías y modelos esenciales de la administración de la justicia, sobre los que se diseñan, ejecutan y evalúan las políticas públicas judiciales. Para ello, en un primer momento se analizarán las diferentes concepciones que se han construido en la doctrina judicial para referirse al concepto de administración de la justicia. En una segunda instancia, se abordarán los diferentes enfoques teóricos sobre los que se establece la administración de la justicia. En un tercer paso se enunciarán los diversos modelos de organización de administración judicial que han circulado en el derecho judicial comparado. Finalmente, se recapitularán las principales conclusiones que se deriven de los puntos anteriores.

2. LOS CONCEPTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Tradicionalmente en la cultura jurídica del derecho escrito, el concepto de administración de justicia se ha entendido desde dos acepciones, de acuerdo con Fix Zamudio y Fix Fierro, tanto para referirse a la administración como sinónimo de la función de impartición de justicia, como para hacer mención de la función de administración y gobierno de los órganos jurisdiccionales.²

De acuerdo con el profesor Omar Guerrero Orozco,³ la primera denominación de administración como impartición de justicia, proviene de la época del Estado imperial romano en la que prevalecía la costumbre de asignar el ejercicio de la gran mayoría de las funciones públicas a la magistratura. En los países de tradición administrativa romana, el concepto de magistratura se significó por una

² Fix Fierro, Héctor y Fix Zamudio, Héctor, "Administración de justicia", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. I, A-B, pp. 164-167.

³ Guerrero Orozco, Omar, *Principios de administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, p. 99.

agregación de funciones públicas, de tal suerte que las primeras leyes que delineaban las atribuciones de los órganos de gobierno existentes en el mundo medieval, atribuyeron tanto a los órganos administrativos como a los jurisdiccionales, funciones públicas conjuntas de administración y jurisdicción, por lo que en el modelo estatal premoderno era común que “Los tribunales de justicia ejercían atribuciones de gobierno y los órganos administrativos desempeñaban muchas competencias que eran del más diverso orden y procedencia”,⁴ originándose con ello en los países de la tradición iuspublicista romana una interrelación entre las funciones de gobierno y justicia, y por tanto, una confusión entre los significados de los términos de jurisdicción y administración.

Posteriormente, a partir del surgimiento del Estado liberal de derecho que instituyó entre otros principios el de la separación de poderes, se generó la necesidad de que los órganos investidos de la función jurisdiccional fuesen distintos de los encargados de las funciones políticas, consagrándose para ello la fórmula de la separación formal de poderes, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como una manera de asegurar los derechos civiles de los individuos.⁵ Sin embargo, la ideología liberal francesa sobre la que se fundó el Estado moderno otorgó un papel secundario a la función jurisdiccional,⁶ reduciendo a ésta, a una tarea similar a la administración de los bienes públicos que realizaban los órganos administrativos,⁷ como una manera de limitar las facultades interpretativas de los jueces y evitar el desproporcionado poder que en tiempos anteriores habían logrado los juzgadores en los tribunales prerrevolucionarios afectos a los monarcas durante el antiguo régimen francés.⁸ Extendiéndose enseguida la concepción de la impartición de justicia como administración a la mayoría de los

⁴ Guerrero, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, UNAM, 1996, p. 17.

⁵ Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, Secretariado Europeo Perle, 2004, p. 281.

⁶ Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, 4ª. reimpresión, México, FCE, 2004, p. 16.

⁷ García Belaúnde, Domingo, “Problemas sobre el gobierno y la administración del Poder Judicial”, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, p. 192.

⁸ Merryman, Jhon Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, trad. de Eduardo L. Suárez, 8ª. reimpresión, México, FCE, 2003, pp. 59-79.

sistemas judiciales del derecho escrito en la misma medida en que se difundió el proceso de codificación napoleónico en los distintos sistemas jurídicos.

Ante esa circunstancia, el sistema judicial mexicano adoptó en la Constitución de 1824 la denominación francesa de administración de justicia como impartición, derivado de la herencia de la cultura romano-germánica, al establecer en su artículo 18 que “Todo hombre que habite en el territorio de la Federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia”.⁹ Tiempo seguido, esta misma disposición constitucional pasó prácticamente intacta al numeral 17 de la Constitución de 1857,¹⁰ para luego transferirse en un sentido similar a la Carta Magna de 1917, que actualmente señala en el segundo párrafo del mismo artículo 17, que: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”.¹¹ Representando de esta manera el término de administración de justicia como sinónimo de impartición de justicia, la concepción más arraigada en la cultura jurisdiccional mexicana en virtud de las hondas raíces históricas que guarda esta denominación en el sistema constitucional mexicano.

El segundo significado del término administración de justicia puede interpretarse en un sentido estricto, como la facultad de administración y gobierno del Poder Judicial. Esta segunda significación irrumpe en el derecho judicial a raíz del surgimiento de la institución del Consejo de la Magistratura en Europa tras la segunda posguerra, en donde los temas relativos a la administración del estatuto de los jueces se convirtieron en asuntos relevantes, como una manera de asegurar la independencia judicial de los juzgadores. De tal suerte, que aparejado a la creación de la institución del Consejo de la Judicatura en el modelo del Estado

⁹ Fix Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 17”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, 4^a. ed., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. III, p. 589.

¹⁰ El artículo 17 de la Constitución Política de 1857, establecía lo siguiente: “Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Ésta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.”

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Carbonell, Miguel, (Coord.), 17 ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, t. I, p. 253.

constitucional, se perfeccionó también en la disciplina del derecho judicial una nueva concepción de la administración de justicia que comprende en un primer momento, la administración de la carrera judicial, inspección y disciplina de los servidores judiciales, y posteriormente la gestión de los recursos humanos y materiales de la judicatura.

La concepción de la administración de justicia, como administración del Poder Judicial, constituye el significado más reciente y por tanto menos arraigado en la cultura jurisdiccional mexicana.¹² Su conformación conceptual proviene de las recientes reformas constitucionales y legales que se introdujeron en nuestro sistema jurídico federal, a partir de las reformas judiciales de 1987 y 1994, en las que entre otros aspectos, se modificó substancialmente el subsistema de administración judicial al crearse en 1987 la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e instituirse en 1994 el Consejo de la Judicatura Federal,¹³ como órgano constitucional encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁴

Generalmente, el término de administración de justicia se ha utilizado de manera indistinta en los sistemas judiciales herederos del *civil law*, no obstante el significado diverso que cada uno de ellos concita. Al respecto, el Tribunal constitucional español ha distinguido los dos significados principales en que puede entenderse este concepto, al emitir la sentencia 56/1990,¹⁵ en la que entre otros aspectos, se determinó que al momento que la Constitución española utiliza la expresión “administración de justicia” en su artículo 149.1.5, en un sentido similar al que prevé la Constitución mexicana en su artículo 17, se refiere a la vertiente funcional que realiza el Poder Judicial, esto es, la función de juzgar y ejecutar lo juzgado, en tanto que, cuando emplea el término “administración de justicia” en los artículos 121 y 122, semejantes al sentido que se preceptúa en el artículo 94

¹² Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 6, p. 46.

¹³ En adelante se entenderá por Consejo de la Judicatura Federal, Consejo de la Judicatura.

¹⁴ En adelante se entenderá por Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suprema Corte.

¹⁵ Véase esta sentencia en: <http://www.tribunalconstitucional.es>

constitucional mexicano, se puede entender como la actividad que realiza un órgano constitucional específico, con el objeto de proporcionar los medios personales y materiales necesarios para asegurar la debida prestación del servicio público de justicia, diferenciando a una y otra significación, al nombrar a la primera simplemente como administración de justicia, y a la segunda como “administración de administración de justicia”.

Derivado de las distintas funciones que cumplen dichas acepciones, se puede establecer otra distinción entre éstas, atendiendo a la diferenciación de los conceptos de función jurisdiccional y servicio público de justicia.¹⁶ En tanto que la primera acepción del concepto de administración de justicia, se puede entender como la función pública que realiza el Estado, consistente en la aplicación de la norma jurídica a un caso concreto, con el objeto de dirimir una controversia. La segunda denominación de la administración de la justicia, se presenta como un servicio público complementario de la función pública jurisdiccional, que se encuentra “subordinada al poder judicial en la medida en que consiste en un conjunto de medios personales y materiales que se ordenan al mejor cumplimiento de los fines de aquél.”¹⁷

En este sentido, de conformidad con el objeto de estudio que motiva el presente trabajo, el concepto de administración de justicia se entenderá desde la perspectiva que concibe a ésta de manera genérica, como un servicio público consistente en el gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial. Asimismo, se denominará a esta concepción, como *administración de la justicia*, como una manera de diferenciarla de la concepción amplia del concepto de *administración de justicia*, relativa a la función jurisdiccional de impartición de justicia. Ahora bien, en el derecho judicial contemporáneo la concepción del servicio público de la *administración de la*

¹⁶ De acuerdo con el administrativista mexicano Jorge Fernández Ruiz, por funciones públicas se pueden entender: “las actividades reservadas a los órganos depositarios del poder público, el cual es único y no se divide”, en tanto que por servicios públicos, “la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de manera regular, continua y uniforme”. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, Panorama del Derecho Mexicano, México, UNAM, McGraw-Hill, 1997, pp. 76-86.

¹⁷ García Morillo, Joaquín, “El poder judicial y el ministerio fiscal”, López Guerra, Luis, *et. al., Derecho constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, 6ª. ed., Valencia, Tirant lo blanch, 2003, vol. II, p. 215.

justicia admite diversos significados dependiendo de la concepción de la que se parta, por lo que a su vez, esta misma subcategoría puede subdividirse para su estudio en dos concepciones: la restringida, que se refiere solamente a aspectos concernientes del estatuto de los servidores públicos judiciales, y la amplia, que además de comprender los temas vinculados con la administración del estatuto judicial, engloba temas relativos de la gestión de las políticas públicas judiciales.¹⁸

2.1 La concepción restringida

Atendiendo al sentido en el que se inspira, la primera concepción de la administración de la justicia, se puede denominar como restringida, por tomar en cuenta únicamente el elemento de la organización burocrática del servicio público judicial contenida en el estatuto jurídico de los jueces.¹⁹ La concepción restringida o tradicional de la administración de la justicia tiene como base de su desarrollo la conformación de la magistratura como un cuerpo burocrático profesional, integrado por servidores públicos judiciales que siguen una carrera judicial.

Los orígenes de esta concepción se ubican en Francia a raíz de la tecnificación que se produjo de la función judicial, con motivo de la supresión del principio electivo de los jueces que contemplaba la Constitución de 1791, la cual tuvo como consecuencia la extinción de los privilegios del cuerpo judicial y el establecimiento de un mecanismo de nombramiento de los juzgadores por parte del poder Ejecutivo, conforme al cumplimiento de requisitos legales previamente establecidos por la ley, susceptibles de ratificarse por la Corte de Casación, previo examen disciplinario.²⁰ De tal suerte, que a medida que se conformó hacia el interior del Poder Judicial la especialización de los miembros de la Judicatura como una clase profesional de servidores públicos sobre los que se establece una serie de atributos especiales de nombramiento, promoción y remoción de sus

¹⁸ Fix Fierro, Héctor, "Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente", Guerrero, Omar, (Coord.) *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM, 1988, p. 152.

¹⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996, p. 38.

²⁰ López Garrido, Diego, *et. al.*, *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 2003, p. 359.

cargos por parte de los poderes políticos, fue necesario considerar la figura del juez como un funcionario público que sigue la carrera judicial “dentro de la organización jerárquica del sistema judicial, de manera semejante a la carrera que siguen otros funcionarios públicos en otras ramas de la administración pública”.²¹

De lo que resultó por vez primera en el Estado de derecho moderno el reconocimiento de los jueces como un cuerpo burocrático profesional de funcionarios independientes sujetos a un régimen jurídico especial. De ahí, que la Constitución francesa de 1830, la belga de 1831, así como el Estatuto Albertino italiano de 1848, establecieron el ejercicio de la función jurisdiccional como “una actividad encomendada a un cuerpo de funcionarios, sujetos a un “*cursus*” burocrático”,²² y a diversos tipos de controles interorgánicos ejercidos tanto por el Poder Legislativo, al tiempo de limitar las interpretaciones jurídicas de los juzgadores a lo expresamente señalado por el legislador en la norma jurídica, así como controlar por parte del ejecutivo la selección y designación de los miembros de la judicatura. Originándose de esta forma, en el ámbito del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial, la concepción burocrática de la administración judicial como la actividad encaminada a administrar la carrera judicial de los servidores públicos judiciales, mediante formas de organización internas rígidas, centralizadas y cerradas, propias de la organización jerárquica de los órganos del ejecutivo.

Posteriormente, a principios del siglo pasado, una vez que se produjo la distinción entre las funciones administrativas del gobierno y jurisdiccionales del Poder Judicial, y que la jurisdicción se constituyó como una función pública independiente, separada del gobierno y conformada por un cuerpo profesional de juzgadores sujetos a un régimen jurídico particular, la concepción restringida de la administración de justicia cambió de significado al pasar de la simple administración de la carrera judicial de los juzgadores ejercida por el ejecutivo, a la administración del estatuto profesional de los jueces realizada por los tribunales superiores, al otorgársele a éstos las facultades para manejar aspectos como el

²¹ Fix Fierro, Héctor, “La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces”, trabajo presentado durante la celebración del quinto aniversario del XXII circuito del Poder Judicial de la Federación, Juriquilla, Querétaro, 30 de septiembre de 1996.

²² López Garrido, Diego, *et. al., op. cit.*, nota 20, p. 360.

nombramiento, adscripción, promoción, inspección y disciplina judicial, pues de acuerdo a esta última significación, se considera que en la medida en que se instrumenten acciones orientadas a profesionalizar el servicio público judicial, se mejorará substancialmente el ejercicio de la función jurisdiccional, por lo que se pone especial cuidado en administrar correctamente la carrera profesional y la responsabilidad de los juzgadores.

Caracterizándose de esta forma la concepción restringida de la administración de justicia por la administración del estatuto profesional de los jueces, al tiempo que se conformó el servicio público judicial como una rama profesional diferenciada del servicio público de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y se estableció la positivización de diversas reglas jurídicas para regular la carrera judicial.

2.2 La concepción amplia

La segunda concepción que complementa el significado de la administración de la justicia en el Estado de derecho contemporáneo, lo representa la idea de la nueva administración judicial, la cual se caracteriza por introducir a la administración de las organizaciones judiciales criterios profesionales provenientes de la corriente teórica de la nueva gestión pública (*new public management*),²³ como una manera de hacer frente a los problemas modernos de la administración de justicia.

De acuerdo a la definición que realiza el citado profesor Héctor Fix Fierro, en su libro *Tribunales, justicia y eficiencia*,²⁴ la concepción amplia de la administración

²³ El concepto de nueva gestión pública se originó durante los últimos veinte años en países de influencia anglosajona, como Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y los Estados Unidos, el cual se distingue por incorporar a la administración del gobierno, nuevos enfoques de gerencia pública, con el objeto de resolver problemas en la prestación de los servicios que otorga el Estado a los ciudadanos. Véase, Barzelay, Michael, *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, trad. de Ariel Dilon, México, FCE, 2003, p. 137. Asimismo, puede consultarse Gore, Albert, *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*, Washington, IVAP, 1993; Osborne, David y Gaebler, Ted, *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 1994.

²⁴ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 291.

de la justicia se puede denominar como administración judicial, y a su vez, entender como el diseño, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas judiciales que inciden en el funcionamiento de los sistemas judiciales.

Al igual que el concepto de gestión pública, pero en diferente fecha, la concepción de la nueva administración judicial tiene sus inicios en el sistema jurídico anglosajón, particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica, en el marco de la reforma judicial emprendida en ese país durante la década de los sesenta y setenta, con motivo de la explosiva demanda de acceso a la justicia que se registró en la sociedad norteamericana de esa época, en la que fue necesario reorganizar el funcionamiento administrativo de los sistemas judiciales estatales, a efecto de eficientizar la prestación del servicio público de justicia sobre la base de la visión de la nueva gestión pública. Para ello, durante la época de la administración del presidente de la Corte Suprema Warren Burger, se crearon dos importantes organizaciones dedicadas a ofrecer programas profesionales de asesoría en la implementación de políticas públicas judiciales: el Instituto de Administración de Juzgados (*Institute for Court Management (ICM)*), el cual luego se fusionó con el Centro Nacional de Tribunales Estatales (*National Center for State Courts (NCSC)*).

En esa misma época se otorgó mayor competencia a los juzgadores en la administración de los asuntos administrativos no jurisdiccionales relacionados con el manejo del personal y el funcionamiento interno de los órganos jurisdiccionales, por lo que surgió la necesidad de incorporar a la administración de los 50 sistemas judiciales estatales y los 12 circuitos del sistema judicial federal, personal profesional capacitado en la gestión de los recursos públicos, con la finalidad de prestar apoyo a los juzgadores en la administración del despacho judicial.²⁵

La conformación de la administración judicial, como actividad relacionada con la operación de las políticas públicas judiciales, trajo consigo la instalación de una nueva figura profesional en el campo de la Judicatura, que actualmente se conoce como juez administrador (*managerial judge*),²⁶ el cual se encarga precisamente del

²⁵ Trotter, Joseph A., "La enseñanza de la administración de juzgados en Estados Unidos", <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0802/ijds/trotter.htm>.

²⁶ *Idem*.

diseño, planeación, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas judiciales. Actualmente, la figura del administrador público judicial es una categoría profesional que paulatinamente ha ido adquiriendo carta de naturalización en la gran mayoría de los sistemas de administración de justicia que sustentan su funcionamiento en la concepción de la nueva administración judicial.²⁷ Asimismo, en la medida en que se expandió la categoría profesional del administrador judicial en los distintos sistemas judiciales, correlativamente se introdujo en los diferentes planes de estudio de derecho o administración pública de las principales universidades de Norteamérica, la asignatura de gestión y administración judicial, por lo que se conformó en la disciplina del derecho judicial norteamericano un nuevo campo de estudio denominado administración y gestión judicial.²⁸

Por lo que respecta a Latinoamérica, la concepción de la nueva administración judicial se incorporó a principios de los años ochenta, con motivo de la primera generación de reformas judiciales que se impulsó en esa época en el sub continente, las cuales se centraron en el fortalecimiento de la independencia de los Poderes Judiciales, como una manera de consolidar la vida institucional y el Estado de derecho de aquellos países que abandonaban las formas autoritarias de gobierno, mediante la introducción de Comisiones de defensa de los derechos humanos, de reformas al procedimiento penal y del establecimiento de bases para la profesionalización de los servidores públicos judiciales, así como el aumento significativo de las percepciones salariales de los juzgadores.²⁹

Subsecuentemente, la concepción de la nueva administración judicial se desarrolló en los años noventa, dentro del escenario de la segunda generación de reformas de los Estados latinoamericanos en las que se privilegió el desarrollo del Poder Judicial, como una condición indispensable del buen funcionamiento de los

²⁷ De 50 administradores de juzgados que existían en Estados Unidos en 1971, para 1980 esa cantidad llegó a los 500 administradores judiciales, mientras que para 1990 se registraron 1,000 profesionales de la administración judicial y para el año 2000, se contabilizaron cerca de 2,500 administradores aproximadamente, *idem*.

²⁸ De acuerdo con Joseph A. Trotter, dentro del conjunto de universidades norteamericanas que ofrecen programas de estudios relacionados con la administración judicial, se encuentran las siguientes: la American University, en Washington, D. C., la Universidad de Denver, en Denver, Colorado, y la Universidad del Sur de California, en los Ángeles, *Idem*.

²⁹ *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006, pp. 54-57.

mercados internos y el crecimiento económico.³⁰ Este nuevo enfoque promovió la modernización administrativa de los sistemas judiciales, a efecto de convertirlos en organizaciones públicas más eficientes y transparentes. Por lo que en esta segunda ola reformadora se impulsó la reducción de los términos de tramitación de los procesos, el abatimiento del rezago de expedientes pendientes y la creación de órganos encargados del manejo de los asuntos administrativos no jurisdiccionales del Poder Judicial, a efecto de permitir que los jueces se concentraran en el estudio de los asuntos jurisdiccionales y se desentendieran de los problemas administrativos.³¹

Tiempo después, a finales de la década de los noventa del siglo pasado, la nueva concepción de la administración judicial, adquirió un nuevo impulso al efectuarse una tercera generación de reformas judiciales enfocadas a priorizar el acceso a la justicia, como una estrategia para el combate de la desigualdad social y económica de la población. Esta perspectiva reformadora se sustentó en la premisa de que “el mejoramiento de la impartición de justicia tenía pocas perspectivas si no aparecía acompañado de políticas encaminadas a lograr que los usuarios potenciales del sistema de justicia tuvieran un acceso efectivo a la jurisdicción”.³² De lo que se siguió la instrumentación de políticas públicas judiciales centradas en el diseño de criterios técnicos para la creación de nuevos órganos jurisdiccionales especializados e itinerantes, así como el aumento del número de defensores públicos adscritos a los órganos jurisdiccionales.

De esta manera, derivado de los diversos procesos de reforma judicial instrumentados en el subcontinente americano durante las últimas tres décadas, emergió en la doctrina del derecho judicial una nueva concepción de la administración de la justicia denominada *administración judicial*, la cual se caracteriza por comprender los siguientes elementos de la administración de los sistemas judiciales:

³⁰ Rubio, Luis, Magaloni, Beatriz y Edna, Jaime, (Coords.) Fix Fierro, Héctor, (Edit.), *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y arena, 1992, pp. 17-24.

³¹ *Libro blanco de la reforma judicial*, op. cit., nota 29, pp. 58-59.

³² *Ibidem*.

- El gobierno del sistema judicial, es decir, la definición de los lineamientos y las políticas generales de la organización.
- La administración del estatuto profesional de los jueces y otros funcionarios judiciales.
- La organización general de la labor judicial propiamente dicha.
- La administración de los recursos judiciales, incluyendo la decisión de establecer nuevos tribunales o racionalizar los existentes.³³

Sobre esta nueva concepción, cabe mencionar, que cuando se habla de administración de justicia ordinariamente se emplean los términos de administración judicial y gestión de tribunales de manera indistinta, sin reparar sobre el significado particular de cada uno de ellos. Empero, teniendo en cuenta los aspectos que comprende cada uno de éstos, es necesario distinguirlos, pues mientras que la gestión de los tribunales (*court management*) se enfoca en el manejo del control interno de los asuntos de los órganos jurisdiccionales, abarcando aspectos como “la motivación, el manejo y el desarrollo personal, el liderazgo, el diseño y enriquecimiento de las plazas”,³⁴ la administración judicial se centra en el comportamiento externo de las organizaciones judiciales y en el manejo de asuntos tales como “de diseño organizacional, de relaciones intra e interorganizacionales, al diseño e implementación de programas y al desarrollo de reglas, procedimientos y procesos de gobierno”.³⁵ Esto es, la gestión judicial se enfoca en la administración individual de los órganos jurisdiccionales y la administración judicial en la administración general de los sistemas judiciales.

3. LOS ENFOQUES TEÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

De acuerdo a la acepción de administración de la justicia, en la que se considera a ésta como el gobierno y administración del Poder Judicial, el estudio

³³ Boyum Keith, O. y Hudzik, John K., “Overview from the Editors of the Special Issue”, *Justice System Journal*, vol. 15, núm. 2, pp. 550-562, citado por Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia, op. cit.*, nota 24, p. 295.

³⁴ *Ibidem*, p. 291.

³⁵ *Idem*.

teórico de la administración judicial en el estado de derecho moderno se puede ubicar desde las coordenadas de la sociología del derecho que argumenta que las distintas instituciones jurídicas no sólo pueden ser explicadas en función de las reglas y procedimientos que reconoce el sistema jurídico,³⁶ sino también, a través del análisis de las estructuras sobre las que se montan esas instituciones, por lo que para efectos del presente trabajo es dable acudir a diversos planteamientos de la teoría organizacional que equiparan a los tribunales como organizaciones.

Sin embargo, antes de dilucidar acerca de los diferentes enfoques de la teoría de las organizaciones aplicables al ámbito de la gestión judicial, se debe responder las siguientes interrogantes, ¿qué es una organización?, y, ¿sí es posible concebir a los órganos de justicia como una organización formal? De acuerdo a una definición genérica de organización, se puede entender a ésta como “un conjunto de roles estructurados, con objetivos comunes y modos estandarizados de operación para lograr dichos objetivos”,³⁷ la cual a su vez generalmente se integra por los siguientes elementos: 1) un grupo de personas asociadas, 2) para el logro de un fin común, 3) mediante relaciones institucionales formalizadas, 4) con pretensión de continuidad en el tiempo, 5) legitimadas por el sistema social externo, y, 6) con la posibilidad de sustituir a sus miembros sin que peligre la subsistencia de la organización.³⁸

En cuanto a si se puede considerar a los órganos de justicia como organizaciones públicas formales, el profesor Héctor Fix Fierro en su interesante trabajo sobre *La eficiencia de la justicia*, estima que “técnicamente hablando, los tribunales y los órganos de la justicia son organizaciones, si definimos éstas como conjuntos de roles formales y especializados que interactúan con vistas a la consecución de un objetivo”.³⁹ Por consiguiente, atendiendo a una definición amplia de la categoría de organización y de acuerdo a la opinión que señala Fix Fierro, bien se puede considerar a los órganos jurisdiccionales como

³⁶ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 24, p. 197.

³⁷ *Ibidem*, p. 198.

³⁸ Ramio, Carles, *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Técno, Universidad Pompeu Fabra, 1999, p. 22.

³⁹ Fix Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 30.

organizaciones formales, en razón de la similitud en los roles, fines y procedimiento que se emplean, pues los órganos jurisdiccionales al igual que las organizaciones administrativas:

...constituyen un conjunto estructurado de roles o funciones (jueces, secretarios, abogados, agentes del ministerio público y acusados, demandantes y demandados, etcétera..) que persiguen fines comunes (principalmente la solución de controversias de naturaleza jurídica) y que emplean métodos de trabajo preestablecidos y rutinarios (el procedimiento judicial).⁴⁰

Por lo que, partiendo de la consideración de los órganos de justicia como organizaciones, se puede acudir esencialmente a dos enfoques de la teoría organizacional que presentan relación con las dos concepciones de administración de justicia anteriormente desarrolladas, el enfoque burocrático de Max Weber que se relaciona con la concepción restringida de la administración de la justicia y la corriente de las organizaciones estatales como productoras de valor público, propugnada por Mark Moore, que se vincula con la concepción amplia de la nueva administración judicial.

3.1 El enfoque de la organización burocrática de Max Weber

El enfoque de la organización burocrática, formulado por el sociólogo alemán Max Weber en su obra póstuma *Economía y sociedad*,⁴¹ constituye uno de los paradigmas clásicos sobre los que se edifica la teoría moderna de la organización, al establecer las bases del funcionamiento de la organización burocrática que surgió en un primer momento en las organizaciones militares alemanas a partir de la primera guerra mundial, y luego se amplió a las organizaciones gubernamentales, partidistas, industriales y educativas de los restantes países del mundo.

Según el pensamiento weberiano, la organización burocrática es la forma de organización administrativa del Estado moderno en la que el poder se concentra

⁴⁰ Fix Fierro, Héctor, "Los consejos de la judicatura entre profesión y organización", Melgar Adalid, Mario, *Coloquio internacional sobre el consejo de la judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 74-75.

⁴¹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, edición preparada por Johannes Winckelmann, nota preliminar de José Medina Echavarría, México, 2ª. reimpresión, FCE, 2002, p. 1072

en manos de profesionales del servicio público (administradores, legisladores o juzgadores) y cuyo sistema de trabajo se basa en tener un empleo con un “sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica...”⁴²

Partiendo del estudio inicial realizado por Max Weber, la mayoría de los estudiosos de la ciencia administrativa han enunciado coincidentemente diferentes aspectos que caracterizan a la organización burocrática, entre las que mencionan las siguientes: una estructura organizacional jerárquica de autoridad claramente definida, una división del trabajo de acuerdo a funciones especializadas, un sistema interno de normas escritas que establecen derecho y obligaciones para sus integrantes, un sistema de procedimientos de trabajo, impersonalidad en las relaciones interpersonales y procesos de selección de profesionales y ascensos fundados en la capacidad profesional y técnica.⁴³ De los seis elementos anteriormente enunciados, los teóricos de la administración pública consideran que éstos se pueden reducir a tres: jerarquía, diferenciación o especialización, e idoneidad.⁴⁴

La característica de la jerarquía de autoridad cobra relevancia en la organización burocrática de una manera similar a la importancia que tiene la disciplina en la organización militar, ya que se considera que la conformación jerárquica de la burocracia entraña “niveles de autoridad graduados que aseguran un sistema de supraordenación y de subordinación”,⁴⁵ mediante los cuales se garantiza la ejecución de las acciones a realizar, a través del control administrativo que ejercen los superiores sobre los inferiores. Por lo que se refiere al componente de la división del trabajo conforme a la especialización de funciones, ésta deviene de la enorme necesidad que existe en la empresa capitalista moderna de administrar racionalmente el cúmulo de recursos que la integran, de

⁴² *Ibidem*, p. 1060.

⁴³ Ferrel, Heady, *Administración pública. Una perspectiva comparada*, estudio introductorio de Víctor Alarco Olguín, traducción de Roberto Reyes Massoni, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000, p. 108.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 114.

⁴⁵ *Idem*.

acuerdo a la distribución de roles profesionales conforme a la división del trabajo, a efecto de realizar una dirección racional de los recursos, “con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina”.⁴⁶ Por su parte el elemento de la idoneidad profesional o técnica, significa el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes adecuadas que debe reunir el servidor público para cumplir con las funciones inherentes al cargo o puesto que se le confiere conforme a la división del trabajo que se realiza, en virtud de que al servidor público moderno se le exige como una condición esencial de su selección, la posesión de diversos conocimientos profesionales y técnicos de carácter teórico y práctico que acrediten su idoneidad al puesto a ocupar, como una manera de garantizar el profesionalismo en el ejercicio de sus funciones y evitar así la probable intervención de influencias internas o externas que pudieran generar conductas indebidas en la burocracia, pues “el verdadero funcionario...de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de administrar y, ante todo, de modo imparcial”.⁴⁷

De tal suerte que si se toman en cuenta los tres rasgos principales que distinguen a una organización burocrática profesional, se encuentra que existe un estrecho vínculo entre los aspectos que caracterizan a los aparatos burocráticos y las formas de administración de las organizaciones judiciales contemporáneas, como se corrobora en el caso de la organización del Poder Judicial mexicano, a nivel federal. El primer elemento de la integración jerárquica se advierte en el principio disciplinario de subordinación que regula la relación laboral de los trabajadores del Poder Judicial, el cual se encuentra plasmado en los artículos 44, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, y 8, fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los cuales se señala la obligación que tienen los servidores públicos de atender diligente y oportunamente las instrucciones de sus superiores inmediatos. La segunda característica de la especialización de las funciones conforme a la

⁴⁶ Weber, Max, *op. cit*, nota 41, p. 1062.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 1071.

división del trabajo, se establece en el artículo 110 de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴⁸ mediante la diversa categorización que se realiza de los cargos que integran la carrera judicial, la cual representa una forma de división del trabajo de acuerdo a la especialización técnica que entraña cada función, pues se considera que cada cargo de la carrera judicial debe ser ejercido por un individuo diferente calificado específicamente para ello. El tercer rasgo esencial de la idoneidad, se relaciona directamente con el anterior, en el sentido de que el ingreso y promoción de los miembros que integran la judicatura federal esta reglamentada formalmente, de modo que para acceder a las categorías de la carrera judicial es necesario primeramente reunir determinados requisitos esenciales de elegibilidad (nacionalidad, capacidad de goce y ejercicio de derechos políticos, experiencia profesional y edad) establecidos en los numerales 106, 107, 108 y 109 de la LOPJF, así como acreditar la posesión de diversos conocimientos teóricos y prácticos que corroboren la idoneidad profesional que requiere el cargo a desempeñar, mediante la presentación de concursos de oposición y exámenes de aptitud, como lo precisa la LOPJF en sus artículos 112,113 y 114.

Caracterizándose así la organización judicial, como una organización burocrática profesional, toda vez que la organización de los tribunales se estructura conforme a las características propias de las organizaciones burocráticas, como lo es la conformación jerárquica de sus puestos, la división especializada del trabajo y el profesionalismo de sus miembros. Plasmándose normativamente estas características en el estatuto profesional de los jueces, el cual se convierte en palabras de Fix Fierro,⁴⁹ en un estatuto organizacional, toda vez que en éste se establecen el conjunto de derechos, obligaciones y procedimientos que regulan el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y la conducta de los juzgadores que los integran. De tal forma, que en la actual estructura del Estado de derecho moderno, resulta inimaginable el funcionamiento de algún sistema judicial que no se sustente en los principios y reglas del modelo

⁴⁸ En adelante se entenderá por Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, LOPJF.

⁴⁹ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 24, p. 207.

burocrático, dado que la forma de organización burocrática judicial aparece como una forma necesaria de organización administrativa, en virtud de los atributos racionales, normativos y profesionales que brinda el aparato burocrático a la administración de la justicia.

3.2 El enfoque de las organizaciones estatales como productoras de valor público

Así como la organización burocrática suscita una serie de beneficios a la estructura administrativa del Poder Judicial, de igual forma, reproduce pautas de conducta organizacional que históricamente han sido cuestionadas por propios y extraños, como lo son: la excesiva autoridad que se le confiere al superior sobre el subordinado, la rigidez de la cadena de mando, la subespecialización de las funciones de trabajo que propician la excesiva burocracia, así como la despersonalización en el trato de los servidores públicos hacia los gobernados.

En respuesta a estas y otras debilidades de la organización burocrática, a principios de los años noventa del siglo pasado, se desarrolló dentro de la corriente teórica de la nueva gestión pública un enfoque teórico que concibe a las organizaciones estatales como unidades de producción de valor público. Este nuevo enfoque organizacional fue desarrollado por el profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard, Mark Moore.⁵⁰ La propuesta teórica de Moore radica básicamente en considerar a las organizaciones estatales como unidades de trabajo encargadas de crear valor público, a través de los bienes y servicios que se presta a los ciudadanos, del mismo modo en que la finalidad de las organizaciones privadas es crear ganancias económicas, mediante la producción, distribución y venta de los bienes y servicios que se ofrecen a los consumidores.⁵¹ Por tanto, este nuevo enfoque modifica el concepto de tradicional que se tiene del concepto de organizaciones públicas, al pasar de la idea iuspublicista clásica en la cual se considera a éstas como unidades administrativas destinadas a satisfacer necesidades básicas de interés general, como la salud,

⁵⁰ Moore, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, trad. de Xavier Castaner Folch, Barcelona, Paidós, 1998.

⁵¹ *Ibidem*, p. 60.

educación y vivienda,⁵² a la concepción iusprivatista contemporánea en la que las organizaciones públicas se visualizan como organizaciones generadoras de valor para los miembros de la sociedad, a través de la producción de bienes o prestación de servicios públicos, con el objeto de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.⁵³

De esta forma, la actividad de la administración pública que anteriormente se consideraba relacionada con la prestación de servicios, actualmente se divide en dos variantes, por un lado la relativa a la producción de bienes y por otro la referente a la prestación de servicios. Aunque pudieran parecer términos similares, el término de producción hace referencia a la generación de bienes materiales (carreteras) e inmateriales (seguridad, justicia), mientras que la expresión de prestación de servicios se utiliza para hacer mención del suministro de servicios administrativos.

De acuerdo a la teoría económica del sector público, la organización estatal produce una amplia gama de bienes públicos los cuales se pueden clasificar en dos tipos: bienes públicos impuros, como las carreteras, la educación, los transportes, etc., y bienes públicos puros, entre los que se encuentran entre otros, la salud, la seguridad y la justicia. En términos de la teoría económica, las características que convierten a un bien público en puro o impuro, radica en que el bien público puro es aquel que no es viable ni deseable excluir a nadie de su beneficio, por lo que por oposición, el bien público impuro es aquel que sí es viable y deseable racionalizar su suministro.⁵⁴ Igualmente sucede, tratándose de la idea de la administración estatal como proveedora de servicios públicos, la cual se distingue por contar con una infraestructura física adecuada para suministrar los servicios, el personal necesario para brindarlos, el servicio que presta, el sistema de organización interna que regula la prestación, y lo más importante, los clientes que consumen el servicio.

⁵² Souvirón Morenilla, José María, *La actividad de la administración y el servicio público*, Granada, Comares, 1998, p. 115.

⁵³ Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, trad. de María Esther Tabasco y Luis Toharia, Barcelona, Bosch, 1992, p. 195.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 124-127.

Bajo esta tesitura, cuando se hace mención de la justicia dentro de la teoría económica del sector público, no se hace en términos axiológicos o filosóficos como valor supremo del ordenamiento jurídico, sino que se hace con un carácter bifronte, ya sea como un bien o un servicio público. La justicia se convierte en un bien público al momento que los órganos jurisdiccionales ejercen la función de impartición de justicia y emiten resoluciones judiciales que generan derechos y obligaciones para las partes, equiparándose las resoluciones judiciales a un bien público puro,⁵⁵ toda vez, que no es posible ni deseable excluir a nadie de los beneficios de la justicia, pues no obstante que los puntos resolutiveos de una sentencia solamente obligan a las partes involucradas en los juicios, los beneficios privados que se desprenden de una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, se transforman en beneficios sociales al momento que proporcionan a todos los integrantes de la sociedad la seguridad y certeza jurídica de que los subsecuentes conflictos se resolverán por las vías e instancias legales conducentes.⁵⁶ De lo que se concluye que no es viable ni deseable excluir a nadie de los beneficios de la protección de la justicia, puesto que ello pudiera generar que los particulares recurrieran a la venganza privada como una forma de solucionar sus conflictos por su propia mano, por lo que se establece la obligación del Estado de procurar que la justicia se suministre como un bien público puro, esto es, “en igual cantidad a todos los consumidores”.⁵⁷

Por su parte, la justicia se transforma en un servicio público desde el punto de vista económico, al tiempo que se instaura todo un sistema de administración judicial conformado por una amplia red de órganos jurisdiccionales que se distribuyen estratégicamente de acuerdo a la demanda del mercado de la justicia, y que se integran por personal profesional adecuado, con la finalidad de suministrar los diversos servicios públicos que se requieren para garantizar el derecho público subjetivo que tienen todos los justiciables de acceder dentro de

⁵⁵ Canales Aliende, José Manuel, “La administración de justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, núm., 75, julio-septiembre, 1991.

⁵⁶ Vargas Viancos, Juan Enrique, *La reforma a la justicia criminal en Chile: el cambio del rol estatal*, http://www.cejamericas.org/doc/documentos/jev_rol_estatal.pdf.

⁵⁷ Fix Fierro, *La eficiencia de la justicia*, *op. cit.*, nota 39, p. 25.

los plazos y términos que fijen las leyes a los órganos jurisdiccionales, ya sea para plantear una pretensión o defenderse de ella.⁵⁸

En este sentido, la actividad estatal de producción de bienes y servicios públicos de la justicia se convierte básicamente en una cuestión de gestión de políticas públicas judiciales, desde el momento en que para satisfacer la demanda del bien y servicio público de la justicia, es necesario instrumentar una serie de programas institucionales que garanticen el buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. Actualmente, en América Latina se desarrollan diversos proyectos que se ajustan a este nuevo enfoque. En ese contexto destacan los diferentes proyectos desarrollados en América Latina: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y El Salvador, en donde además de existir un órgano de dirección de la administración de justicia, se crean equipos de trabajo de gestión estratégica de políticas públicas judiciales, compuesto por juzgadores y administradores judiciales especializados, con el objeto de evaluar la aplicación de políticas y proyectos específicos en diferentes áreas del servicio público de la justicia “tales como el control de calidad de la administración de justicia que se brinda a la comunidad en su fuero correspondiente, el establecimiento de un plan de desarrollo y la definición de indicadores, capacitación, el desarrollo de la infraestructura, informática, etc.”⁵⁹

Transformándose así, la actividad de administración de la justicia, bajo la perspectiva de los órganos jurisdiccionales como órganos generadores de valor público, en un enfoque de gestión judicial que incentiva el cambio institucional en el Poder Judicial, desde el punto de vista económico, dado que la función de administración judicial se convierte en una tarea de gestión estratégica de políticas públicas judiciales, con el objeto de planear, ejecutar y evaluar la actividad de producción de bienes y servicios públicos de la justicia.

⁵⁸ Véase, rubro de tesis “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL...” Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, Mayo de 2004, Tesis: 1a. LIII/2004, Página: 513.

⁵⁹ Espinosa, Aldo, “Variaciones alrededor de una estructura”, *Sistemas judiciales. Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas*, Santiago, año 3, núm. 5, agosto 2003, p. 22.

4. LOS MODELOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

A pesar de la variedad de sistemas de administración de justicia existentes en el derecho comparado, esencialmente se pueden distinguir tres modelos de administración judicial, de acuerdo a la clasificación que realiza Héctor Fix Fierro:⁶⁰ el modelo ejecutivo, judicial y mixto. Estos tres modelos tienen en común el fin principal que los constituye, garantizar la independencia judicial, sin embargo, cada uno de ellos difiere entre sí al representar diferentes formas históricas de asegurarla según sea el estadio de evolución que les corresponda en el devenir del Estado de derecho moderno.

4.1 El modelo ejecutivo

El modelo ejecutivo representa el tipo de administración de justicia, propio del Estado legislativo de derecho, en el cual se otorgan facultades de gestión del estatuto de los jueces a un órgano público externo al Poder Judicial y dependiente del Poder Ejecutivo, que en la experiencia comparada se conoce como Ministerio, Departamento o Secretaría de Justicia.

La administración de la justicia a cargo del Poder Ejecutivo, tiene sus orígenes en la tradición jurídica del *civil law* o derecho escrito,⁶¹ particularmente en el derecho romano, en donde la *iurisdictio* o función jurisdiccional era parte del *imperium* o función ejecutiva.⁶² Posteriormente, la primacía del ejecutivo sobre la administración de justicia se trasladó al derecho francés durante el ciclo napoleónico, al plasmarse en el artículo 57 de la Constitución francesa de 1814, el precepto constitucional de que “la justicia emana del rey y se administra en su nombre por los jueces que él instituye”.⁶³ Reproduciéndose luego esta misma disposición normativa en muchos otros documentos constitucionales de la época,

⁶⁰ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 24, p. 295.

⁶¹ Fix Zamudio, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996, p. 11.

⁶² López Garrido, Diego, et al., op. cit., nota 20, p. 358.

⁶³ Biscaretti, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, p. 519.

pasando por la Constitución española de 1812, que en su artículo 222⁶⁴ instituyó la Secretaría de Gracia y Justicia como la secretaría de despacho encargada de administrar la justicia en nombre del Estado y el rey, hasta llegar al artículo 68 del Estatuto Albertino de Cerdeña de 1848, que luego serviría de base a la Constitución italiana de 1865.

Fue así, que partiendo del precedente de la Constitución de Cádiz de 1812, se creó en el naciente Estado mexicano, el 8 de noviembre de 1821, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, con el objeto de atender entre otros rubros, la administración de los tribunales supremos y jueces.⁶⁵ La vida institucional de la Secretaría de Justicia en sus inicios fue un tanto inestable e incierta, al igual que la vida política del Estado mexicano durante la época fundacional, pues en una primera etapa su vigencia comprendió de 1821, fecha en que se creó, a 1836, año en que se extinguió por primera vez, debido a la adopción del régimen centralista establecido en las Siete Leyes Constitucionales, ordenamiento en el cual se consideró que la Secretaría de Justicia interfería en la independencia externa del Poder Judicial al inspeccionar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales federales, transfiriéndose sus funciones a la Suprema Corte de Justicia.

Sin embargo, cinco años después, en 1841, la Secretaría de Justicia reinició su funciones al evidenciarse la falta de diligencia de la Suprema Corte para realizar una correcta administración de los tribunales y juzgados federales,⁶⁶ manteniéndose vigente de manera continua hasta la promulgación de la Constitución de 1917, que en su artículo 14 transitorio declaró su extinción, por estimar al igual que en 1836, que la intervención de la Secretaría de Justicia en el nombramiento de juzgadores en un régimen federal constituía una causa seria de corrupción en el Poder Judicial.

⁶⁴ [Http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1812.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1812.pdf).

⁶⁵ La Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, es una secretaría que tiene hondos raíces históricas en la tradición jurídica española. Su antecedente más remoto data desde la Secretaría de Justicia creada por Carlos V entre 1518 y 1523. Continúa en la Secretaría de Cámara del Virreinato, establecida en 1756 en la colonia, quien a través de su Departamento tercero, se encargaba de los tribunales, hasta llegar a la Secretaría de Gracia y Justicia, establecida en la Constitución española de 1812, en su artículo 222. Véase, Guerrero Orozco, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, op. cit., nota 4, pp. 45-58.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 60.

Dentro de los países que actualmente ejercen la función de administración de justicia, a través del Ministerio o Departamento de Justicia, destaca el caso de Inglaterra, en donde se confiere a la figura del “lord” canciller, quien preside de manera conjunta la Cámara de los Lores y el Departamento de Justicia, el manejo de las cuestiones de carrera judicial, recursos humanos, materiales y económicos que requiere cada tribunal para cumplir con su función.⁶⁷ De igual forma, sobresalen las Comisiones Judiciales alemanas, en la competencia de los Ministros de Justicia de los “Länder”, como órganos competentes del ejecutivo para ejercer la administración judicial. Según este modelo, la administración de justicia constituye junto con la defensa militar, la administración de la hacienda pública y la gestión de la política exterior e interior, una de las funciones primordiales que debe cumplir el Estado de derecho moderno. De modo que en la estructura orgánica de la administración pública se debe asegurar la existencia de al menos 5 secretarías de despacho, a efecto de cumplir con esos 5 deberes fundamentales del Estado; la secretaría de guerra, de finanzas, política exterior, interior, y por supuesto, la de justicia.⁶⁸

Por tal razón, se crea en la estructura de la administración pública estatal la dependencia de la Secretaria de Justicia, la cual tiene por objeto auxiliar al Poder Judicial en el debido cumplimiento de las funciones administrativas necesarias para el buen ejercicio de la función jurisdiccional, procurando que los juzgadores solamente se ocupen de las tareas jurisdiccionales y se despreocupen de las tareas administrativas que pudieran ser motivo de un funcionamiento anormal de la impartición de justicia. El otorgamiento de facultades constitucionales de administración de los órganos del Poder Judicial a una instancia administrativa dependiente del Poder Ejecutivo, atiende al supuesto de la separación de poderes, ya que conforme a un enfoque material de esta teoría se considera que los jueces no están destinados a administrar ni a legislar, sino que única y exclusivamente

⁶⁷ Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “Modelos de gobierno del poder judicial”, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 190-191.

⁶⁸ Stein, Lorenz von, *La scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editore, 1897, p. 37, citado por, Guerrero Orozco, Omar, *La secretaría de justicia y el Estado de derecho en México*, *op. cit.*, nota 4, p. 30.

están llamados a juzgar,⁶⁹ pues desde el punto de vista de la naturaleza de los caracteres de las funciones que realizan los poderes públicos en el Estado de derecho, la función principal del ejecutivo es la de administrar y la del judicial la de juzgar, por lo que cada poder público debe de cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas, a fin de respetar el diseño constitucional que señala la teoría de la división de poderes.

Dentro de las ventajas que ofrece este modelo, destaca la estrecha colaboración institucional que se establece entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en materia de administración de la justicia, dado que al existir una dependencia de la administración pública especializada en las gestiones administrativas del Poder Judicial, se propicia la estrecha coordinación y colaboración entre los órganos del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en la prestación del servicio público de justicia. Empero, así como la existencia de la Secretaría de Justicia constituye la principal ventaja del modelo externo, asimismo, significa la desventaja más notoria de este paradigma, en tanto que la instancia administrativa del Ejecutivo que se crea para fortalecer la independencia del Poder Judicial, puede convertirse en el medio a través del cual el gobernante en turno se apodera de la magistratura, al ejercer un control político interorgánico sobre las decisiones relativas de los nombramientos, adscripciones, ascensos, sanciones, delimitación de circuitos y distritos judiciales y manejo presupuestal del financiamiento público de la Judicatura. Por lo que a pesar, de que la Secretaría de Justicia tiene como cometido fundamental servir al Poder Judicial, se enfrenta al obstáculo principal de tener que acatar las instrucciones del poder presidencial.

4.2 El modelo judicial

El modelo judicial constituye el paradigma de la administración de la justicia, afín al Estado administrativo de derecho, en el que se confiere la administración del estatuto de los jueces al tribunal de última instancia de un determinado sistema

⁶⁹ Prieto Cazorla, Luis María, *et al.*, *Temas de derecho constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000, p. 463.

jurídico, quien a su vez delega las atribuciones administrativas no jurisdiccionales de los órganos de justicia, a un órgano dependiente del propio Poder Judicial.

Los orígenes del modelo judicial se remontan a la cultura jurídica del *common law* o derecho anglosajón,⁷⁰ particularmente a Inglaterra, en donde a raíz del enfrentamiento que se suscitó entre el juez Sir Edward Coke y el Rey Jacobo I en 1612, por determinar quien debía ejercer la titularidad de la función jurisdiccional, si el Rey como representante del poder soberano o los jueces como representantes del Poder Judicial, se fijó la separación de las funciones materiales de gobierno y jurisdicción, y de paso se sentó el precedente de la autonomía del Poder Judicial frente a la soberanía del Poder Ejecutivo.⁷¹ Incorporándose tiempo después este modelo a la cultura del *civil law*, especialmente al articulado de las Cartas Fundamentales aprobadas durante comienzos del siglo XX, como sucedió en la Constitución mexicana de 1917, alemana de 1919, austriaca de 1920 y española de 1931, ordenamientos normativos en los cuales se dejó en manos del Ejecutivo los aspectos concernientes al gobierno de la Judicatura y al Judicial las cuestiones de administración del estatuto de los jueces.⁷²

El modelo judicial de administración inició su vigencia en el sistema mexicano a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, en donde de acuerdo al artículo 97 constitucional, se autorizó al Pleno de la Suprema Corte, para nombrar, adscribir e inspeccionar a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito del Poder Judicial,⁷³ así como para determinar las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos judiciales, el número, división en circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los nuevos juzgados de distrito y tribunales de circuito, de conformidad al artículo 94 constitucional,⁷⁴ y manejar el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial Federal.⁷⁵ Llegando a su fin

⁷⁰ Fix Zamudio, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, op. cit., nota 61, p. 11.

⁷¹ López Garrido, Diego, et al., op. cit., nota 20, p. 358.

⁷² *Ibidem*, 361.

⁷³ Barajas Montes de Oca, Santiago, "Comentario al artículo 97", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, t. X, p. 53.

⁷⁴ Fix Zamudio, Héctor, "Comentario al artículo 94", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, t. IX, p. 797.

⁷⁵ Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia*

este modelo en el sistema mexicano de administración de justicia, en 1994, al crearse en diciembre de ese mismo año el Consejo de la Judicatura.⁷⁶

De los sistemas de administración de justicia que circulan hoy en día en el derecho judicial comparado, se puede mencionar al sistema federal estadounidense, en donde la facultad de administración de justicia está a cargo de dos instituciones administrativas anexas a la propia Corte Suprema, “a cuya cabeza está la Conferencia Judicial (*Judicial Conference of the United States*), presidida por el presidente (*chief justice*) de la Corte”,⁷⁷ y que se integra además por un juez federal de cada uno de los 12 circuitos judiciales federales y el presidente del Tribunal de Comercio Internacional, cuya función consiste en supervisar el funcionamiento de la Oficina Administrativa de los Tribunales de los Estados Unidos (*USCAO*), la cual se desempeña como el órgano encargado de la dirección de las funciones administrativas del sistema judicial. En este mismo supuesto se sitúa el sistema judicial chileno, que en los artículos 82 y 506 de la Constitución Política de ese país y del Código Orgánico de Tribunales, respectivamente, señalan que la administración de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales de todos los tribunales de la nación, los ejercerá la Corte Suprema, a través de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

La existencia del modelo judicial de administración tiene como argumento principal, el razonamiento de que en el Estado de derecho moderno no es admisible someter la administración del estatuto de los jueces, a la competencia de una autoridad distinta a la del Poder Judicial, máxime si se trata de una autoridad de naturaleza política como el Presidente de la República o los legisladores, los cuales se rigen por el principio de mayoría electoral, mientras que los órganos del Poder Judicial regulan su actuar conforme a lo preceptuado por la

de la Nación, op. cit., nota 19, p. 116.

⁷⁶ No obstante que el modelo judicial de administración se extinguió en el sistema mexicano, a nivel federal, a partir de diciembre de 1994, a nivel local actualmente persisten diversos sistemas de administración judicial que en sus Constituciones contemplan este modelo. En esta situación se encuentran: Baja California Sur (art. 97), Campeche (art. 88), Colima (art. 74), Chihuahua (art. 109), Guerrero (art. 83), Hidalgo (art. 99), Michoacán (art. 67), Oaxaca (art. 106), Tamaulipas (art. 114), Tlaxcala (art. 85), Yucatán (art. 75) y Zacatecas (art. 100).

⁷⁷ Ventura, Adrián, *Consejo de la Magistratura. Jurado de enjuiciamiento*, prologado por el profesor Daniel A. Sabsay, Buenos Aires, Depalma, 1998, p. 123.

Constitución y las leyes que de ella emanen, y no a las instrucciones u órdenes de persona u órgano alguno. Por tal motivo, dentro de la forma de administración judicial se limita la participación de las autoridades políticas a aspectos de carácter político y económico de la judicatura, como es el caso de las facultades que se le otorga al titular del Poder Ejecutivo para proponer el nombramiento de los miembros de las cortes supremas y presentar del proyecto de egresos de la Judicatura, mientras que al Congreso se le concede la aprobación final de ambas propuestas. Dejándose en manos de las propias instancias judiciales la regulación normativa de los temas que comprenden el estatuto judicial, entre los que destacan la selección, designación, adscripción, inspección y disciplina de los jueces, como una manera de prevenir cualquier intento de intervención de las autoridades políticas en las decisiones internas de la magistratura.

De acuerdo al especialista norteamericano Russell Wheeler,⁷⁸ el modelo judicial registra primordialmente dos ventajas comparativas: la ubicación como órgano dependiente del Poder Judicial y su conformación exclusiva por miembros provenientes del Poder Judicial. El primer argumento a favor se funda en la concepción formal de la teoría de separación de poderes, según la cual una función debe ser calificada como administrativa, judicial o legislativa, dependiendo del órgano del Estado que la ejerza, por lo que al hablar de la administración de los órganos del Poder Judicial, se puede considerar a la administración de la justicia como una actividad propia del Poder Judicial, por recaer ésta dentro de la esfera competencial de la Judicatura. Mientras que del argumento de la integración única de ese órgano por profesionales del Poder Judicial, se menciona que quienes tienen un mayor conocimiento de los problemas y necesidades de la administración de justicia, son precisamente aquellos servidores públicos que ejercen la función jurisdiccional, puesto que éstos son los que se encuentran en contacto directo con la administración de los órganos jurisdiccionales y el personal que los integra, al desempeñarse como titulares de éstos. Contrario a lo que sucede, según los partidarios de este modelo, tratándose de servidores públicos provenientes de otros poderes, quienes no cuentan con los conocimientos

⁷⁸ *Ibidem*, p. 31.

prácticos necesarios para dirigir la administración de los órganos de justicia, puesto que carecen de la experiencia profesional que otorga el desarrollo de la carrera judicial.

En contra del modelo judicial de administración se señalan dos argumentos: la dependencia del órgano de administración al tribunal superior y la conformación exclusiva del órgano de dirección por juzgadores. La primera desventaja que se refiere, es que si bien es cierto el modelo judicial favorece la independencia judicial externa al excluir a los órganos ajenos al Poder Judicial de la administración del estatuto judicial, también es verdad que este mismo modelo, propicia la formación de grupos de poder hacia el interior de la propia organización judicial, los cuales influyen en las decisiones jurisdiccionales, a través de las decisiones administrativas, pues al conferir amplias atribuciones de administración judicial a los integrantes de los tribunales superiores sobre el gobierno y organización de los órganos jurisdiccionales inferiores, se abre la posibilidad para que los juzgadores de los altos tribunales realicen eventuales presiones sobre los miembros de los órganos jurisdiccionales inferiores, con la finalidad de condicionar el nombramiento, ascenso, adscripción y sanciones disciplinarias de los jueces, al cumplimiento de determinadas condiciones que influyan o bien en el sentido de los fallos judiciales, o en el funcionamiento de los juzgados y tribunales. La segunda desventaja que se atribuye al modelo en comento, es la relacionada con la falta de tiempo y formación profesional de los juzgadores en el manejo administrativo de los recursos de la judicatura, pues se aduce que los juzgadores son profesionales del derecho aptos para impartir justicia, mas no para administrarla, desde el punto de vista estrictamente administrativo, en virtud de que los conocimientos y técnicas profesionales que se emplean en la proyección de sentencias y resoluciones, son conocimientos y técnicas muy distintas a las que se utilizan en la gestión profesional de las políticas públicas judiciales, aunado esto al hecho de la excesiva cantidad de tiempo que exige el debido cumplimiento de la función jurisdiccional, lo cual hace imposible la compatibilidad con cualquier otra actividad que requiera de un tiempo mayor, como es el caso de la administración judicial, dado el gran número de recursos humanos y materiales que componen la

judicatura. Reportando este modelo, notables ventajas para la independencia judicial externa, al otorgar la administración de los recursos de la Judicatura a un órgano interno del propio Poder Judicial, pero también significativas desventajas para la independencia judicial interna, al concentrar el ejercicio de las funciones administrativas en los mismos miembros que ejercen la función jurisdiccional.

4.3 El modelo mixto

El modelo mixto representa el sistema de administración judicial propio del Estado constitucional de derecho, en el cual las funciones de gestión administrativa del Poder Judicial son compartidas entre un órgano del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Justicia, y otro, del Poder Judicial, que generalmente se denomina como Consejo de la Judicatura o Magistratura, el cual se caracteriza por ser un órgano constitucional de carácter colegiado y naturaleza eminentemente administrativa, que se instituye con el objeto de tutelar las garantías judiciales,⁷⁹ en su doble vertiente, la de los juzgadores y la de los justiciables.

No obstante que el paradigma mixto se remonta al precedente legislativo desarrollado en Francia, en la ley de 30 de agosto de 1883, en la cual se instituyó el *Conseil Superieur de la Magistratura*, como un tribunal de casación encargado del control disciplinario sobre los juzgadores franceses, y luego en Italia, se creó el primer Consejo de la Magistratura, mediante la ley de 14 de julio de 1907;⁸⁰ la institución del Consejo de la Judicatura en el sentido moderno que actualmente se conoce surge en la segunda posguerra, específicamente en los artículos 83 y 84 de la Constitución francesa de 1946,⁸¹ como un órgano constitucional facultado para conocer de la selección, nombramiento, inspección y disciplina de los miembros del Poder Judicial.⁸² Expandiéndose después el modelo institucional

⁷⁹ Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 6, p. 31.

⁸⁰ Andrés Ibáñez, Perfecto, "Poder Judicial y juez en el Estado constitucional de derecho. El sistema de consejo", Andrés Ibáñez, Perfecto, (Director), *La experiencia jurisdiccional. Del Estado legislativo de derecho al Estado Constitucional de derecho*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, pp. 15-16.

⁸¹ La Constitución francesa contempla actualmente en su artículo 65, la existencia de esta institución.

⁸² Fix Zamudio, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, *op. cit.*, nota 62, p.

francés a los ordenamientos constitucionales de Italia en 1947,⁸³ Turquía en 1961,⁸⁴ Grecia en 1975,⁸⁵ Portugal en 1976⁸⁶ y España en 1978.⁸⁷

El modelo mixto es el resultado de la conjunción de los dos modelos anteriores, el ejecutivo y el judicial, ya que en la actualidad es común ver como en los sistemas judiciales en los que predomina el modelo mixto se combinan el ejercicio de las facultades de administración judicial entre el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Justicia. Como sucede por ejemplo en España, Francia e Italia, en donde de acuerdo a las constituciones respectivas, se confiere a los Consejos de la Judicaturas las atribuciones de administración del estatuto judicial, mientras que a los Ministerios de Justicia de esos mismos países, se delega la administración de los recursos materiales y humanos de la judicatura.

Así como en los sistemas de administración judicial no se puede establecer un solo modelo, así tampoco se puede definir un solo arquetipo del Consejo de la Judicatura. En Iberoamérica se pueden distinguir tres tipos de Consejos de la Judicatura, atendiendo al rol que desempeñan en el diseño y ejecución de las políticas públicas de administración judicial: el activo, híbrido y pasivo.

El primer tipo de Consejos de la Judicatura, es aquel que cuenta con un amplio catálogo de facultades que le permiten desarrollar una importante actividad en el diseño de las políticas judiciales. El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, es buen ejemplo de ello, ya que éste destaca por integrar además de las funciones tradicionales de administración de la carrera judicial, inspección y disciplina judicial, diversas facultades constitucionales y legales amplias, como integrar las listas de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado,⁸⁸ proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales,⁸⁹ así como elaborar el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial.⁹⁰

⁸³ Artículos 104 y 105 de la Constitución italiana.

⁸⁴ Artículos 143 y 144 de la Constitución turca.

⁸⁵ Artículo 90 de la Constitución griega.

⁸⁶ Artículo 218 de la Constitución portuguesa.

⁸⁷ Artículos 122.2 y 122.3 de la Constitución española.

⁸⁸ Artículo 231 de la Constitución de Colombia.

⁸⁹ Artículo 257.4 de la Constitución de Colombia.

⁹⁰ El artículo 96 de la Ley 270 de 1996, establece que habrá una Comisión Interinstitucional de la

El segundo prototipo de Consejos de la Judicatura, lo conforman aquellos Consejos que cuentan con facultades relativas de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, toda vez que sus decisiones son revisadas por una instancia diversa, que puede ser el Ministerio de Justicia o la Suprema Corte, la cual cuenta con la potestad de revocar o modificar sus actos. En ese supuesto se ubican los Consejos de España y México. El artículo 122.2 de la Constitución española señala un conjunto de atribuciones del Consejo General, relativas al: nombramiento, ascenso, inspección y régimen disciplinario de los juzgadores. Sin embargo, la Ley Orgánica 16/1994, le permite al Ministerio de Justicia controlar la administración de los recursos humanos y materiales de la Judicatura. Igualmente sucede en México, en donde de conformidad a los artículos: 94, segundo párrafo, 97, primer párrafo, y 100, de la Constitución Federal, el Consejo de la Judicatura, es el órgano constitucional encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Empero, el propio artículo 100, párrafos octavo y noveno, facultan a la propia Suprema Corte, para revocar los Acuerdos Generales que emita el Consejo, así como para resolver sobre los recursos que se presenten contra la designación, adscripción, ratificación y remoción de los juzgadores que realice el referido Consejo de la Judicatura.

El tercer tipo de Consejos de la Judicatura, es aquel en el que las funciones que ejerce aparecen completamente supeditadas a la decisión de otro órgano que se encuentra en un plano de superioridad jerárquica. El caso representativo de este tipo es el Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica, el cual, de conformidad al artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese país, es un órgano subordinado de la Corte Suprema y le corresponde ejercer la administración y disciplina de ese poder.

En cuanto a la evolución del modelo mixto en el sistema mexicano, cabe comentar que paradójicamente éste fue introducido primeramente en los textos

Rama Judicial integrada por los Presidentes de la Corte Suprema, la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación, la cual está presidida por el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, y se encarga de integrar los diversos mecanismos de información de las instituciones del sistema de justicia colombiano, así como discutir el diseño y ejecución de las políticas judiciales.

constitucionales de las entidades federativas y no en el texto constitucional federal, al promoverse en las Constituciones locales de Sinaloa y Coahuila en 1988, la adopción del Consejo de la Judicatura como un órgano especializado en la administración de los órganos jurisdiccionales.⁹¹

De la evolución que registra el modelo mixto en el ciclo constitucional contemporáneo, se puede afirmar, que “tanto por las circunstancias históricas en las que se produce su irrupción en la escena del constitucionalismo, como por el contenido de los debates que acompañaron”,⁹² su surgimiento, el Consejo de la Judicatura se erige en el Estado constitucional como una institución protectora de las garantías judiciales, en su doble vertiente, la de los juzgadores y la de los justiciables, toda vez que este órgano tiene una doble finalidad garantista en el Estado constitucional, primero, tutelar los derechos de los juzgadores que influyen de manera directa en el buen ejercicio de la función jurisdiccional, como lo son los derechos de carrera judicial, inamovilidad, estabilidad laboral e irreductibilidad salarial. Segundo, proteger los derechos de los justiciables a recibir una impartición de justicia independiente, imparcial, objetiva, profesional y responsable,⁹³ de parte de los órganos jurisdiccionales y los servidores públicos que los integran, mediante la instrumentación de políticas públicas que garanticen la prestación del servicio de justicia.

Dentro de las fortalezas que reporta el modelo institucional, destacan particularmente dos: la especialización de la gestión judicial y la configuración de un órgano constitucional autónomo protector de las garantías judiciales. La ventaja de la especialización judicial atiende al reconocimiento que se realiza de que la adecuada protección de la independencia judicial en su doble dimensión, interna y externa, requiere además de la separación de funciones, la especialización de la gestión de las funciones administrativas no jurisdiccionales, pues se parte del

⁹¹ Las entidades federativas que actualmente contemplan en sus Constituciones la existencia del Consejo de la Judicatura, son: Aguascalientes (art. 55), Baja California (art. 64), Coahuila (art. 143), Chiapas (art. 49), Distrito Federal (art. 83), Durango (art. 102), Estado de México (art. 106), Guanajuato (art. 90), Jalisco (art. 64), Morelos (art. 92), Nayarit (art. 85), Nuevo León (art. 94), Puebla (art. 84), Querétaro (art. 63), Quintana Roo (art. 97), Sinaloa (art. 97), San Luis Potosí (art. 90), Sonora (art. 120), Tabasco (art. 55) y Veracruz (art. 62).

⁹² Andrés Ibáñez, Perfecto, *op. cit.*, nota 80, p. 20.

⁹³ *Idem.*

reconocimiento de que la gestión judicial significa una actividad técnica que conlleva de manera implícita el conocimiento especializado de gestión de políticas y recursos públicos, orientados al servicio de los órganos judiciales, por lo que se estima que la autonomía que se persigue en el modelo interno debe ser correlativa a la especialización de la administración que se busca en el modelo mixto, pues como cuestiona el ex ministro de justicia colombiano Néstor Humberto Martínez, “¿De qué sirve una administración autónoma en cabeza de una Corte, si se carece de especialización o de las técnicas gerenciales para asegurar un mayor impacto social de la política sectorial”.⁹⁴

En cuanto a la fortaleza del diseño del Consejo de la Judicatura como órgano constitucional ajeno al Poder Ejecutivo y a la propia Corte Suprema, se señala que este diseño particular atiende a la necesidad de tutelar tanto la independencia judicial externa al impedir la injerencia de los representantes de los órganos políticos en el Poder Judicial, como proteger la independencia judicial interna al limitar la influencia de los jueces de los tribunales superiores en la administración de los órganos de justicia inferiores.

Empero, así como los dos modelos anteriores, éste no es ajeno a debilidades. Entre los aspectos que han despertado mayor polémica en la doctrina judicial se mencionan los siguientes: la politización que se genera hacia el interior de la Judicatura, mediante el nombramiento de consejeros por parte de los poderes electoralmente elegidos, Ejecutivo y Legislativo, así como la determinación de su naturaleza jurídica. Respecto de la primera debilidad, cabe mencionar que la mayoría de los textos constitucionales contemplan la integración de los Consejos de la Judicatura, mediante la participación de los tres poderes del Estado, como sucede en México, a nivel federal, en donde de acuerdo al artículo 100 de nuestra Carta Magna, el Consejo de la Judicatura se integra por siete miembros, uno de los cuales será el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien fungirá también como Presidente del Consejo, tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte entre los magistrados de Circuito y jueces de

⁹⁴ Martínez Neira, Néstor Humberto, *Los Consejos de la magistratura en Latinoamérica. Anotaciones sobre el “Autogobierno Judicial”*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, p. 4.

Distrito, dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República, lo cual si bien es cierto marca una integración favorable a los miembros del Poder Judicial, también es verdad que carece de una adecuada regulación de los requisitos profesionales que deben reunir aquellas personas que sean designadas como Consejeros por parte del Ejecutivo y del Legislativo, por lo que se deja abierta la posibilidad para la designación de personas que si bien cumplan con los requisitos generales que marca el artículo 95 constitucional para ser designado Ministro de la Suprema Corte, como antigüedad de ejercicio profesional y buena reputación profesional en cualquier otra área del derecho; no cuenten con los conocimientos profesionales específicos para desempeñarse adecuadamente en el ámbito de las políticas públicas judiciales. Contrariándose con ello, el principio de especialización judicial que sustenta la creación del Consejo de la Judicatura.

Otra debilidad que se señala, es la referente a la confusión que genera su dudosa naturaleza jurídica, pues en tanto que unos identifican al Consejo de la Judicatura como un órgano de naturaleza jurisdiccional, atendiendo a un criterio formal, dada su ubicación dentro del Poder Judicial, otros lo ubican como un órgano de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, de acuerdo a un criterio material, teniendo en cuenta las funciones administrativas que desarrolla en la gestión del estatuto judicial. Desde nuestro particular punto de vista, el órgano del Consejo de la Judicatura se puede situar en el Estado constitucional como un órgano plenamente administrativo y no jurisdiccional, pues en general las funciones que ejerce se relacionan con atribuciones de gestión administrativa de las garantías judiciales, y la única función que pudiera equipararse al ejercicio de la función jurisdiccional, lo significa la función disciplinaria, la cual constituye en realidad una función de carácter eminentemente administrativa, dado que el procedimiento disciplinario constituye en sí un procedimiento de control interno que permite valorar conductas irregulares, pero no decidir conflictos jurídicos entre partes, por lo que “pese a su nombre y su ubicación sistemática, el Consejo no es Poder Judicial, puesto que no desarrolla función jurisdiccionales (resolución de

disputas por un tercero titular de un poder estatal, diciendo o declarando el derecho que en justicia es aplicable a cada caso).”⁹⁵

5. RECAPITULACIÓN

De conformidad a las ideas expuestas en los apartados anteriores, se pueden recapitular las siguientes conclusiones:

1. Siguiendo a los constitucionalistas mexicanos Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro,⁹⁶ el concepto de administración de justicia puede ser entendido desde una doble perspectiva, ya sea en un sentido amplio, como la función pública del Estado de solucionar las controversias jurídicas entre particulares o entre éstos y las autoridades, o bien, en un sentido estricto, como el servicio público del Estado que tiene como finalidad dirigir la administración y gobierno de los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial.
2. La concepción estricta de administración de justicia, puede ser subdividida para su estudio en dos acepciones, la restringida, propia de la concepción burocrática de la administración pública, denominada también como administración de la justicia, y la amplia, perteneciente a la corriente teórica de la nueva administración pública que se puede identificar como administración o gestión judicial.
3. La concepción restringida de la administración de la justicia, concibe a ésta como la actividad encaminada a la administración del estatuto de los jueces, que comprende los aspectos de selección, promoción, inspección y disciplina judicial, mediante formas de organización rígidas, centralizadas y cerradas, en la cual el juez actúa en un doble papel como juzgador y administrador.
4. La noción amplia de la administración judicial, comprende a ésta como la actividad orientada al gobierno del sistema judicial, la administración del estatuto profesional de los jueces, la organización de la labor judicial y la administración de

⁹⁵ López Garrido, Diego, *et al.*, *op. cit.*, nota 20, p. 372.

⁹⁶ Fix Fierro, Héctor y Fix Zamudio, Héctor, “Administración de justicia”, *op. cit.*, nota 2, pp. 164-167.

los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros de la judicatura, que resultan necesarios para el buen ejercicio de la función jurisdiccional.

5. El estudio teórico de la administración de la justicia puede ser abordado desde la teoría sociológica de las organizaciones, en la cual se considera de manera general a los órganos jurisdiccionales, como organizaciones administrativas, en virtud de la estructura y el funcionamiento interno que comportan de manera similar al de las organizaciones administrativas. Destacando en este aspecto dos enfoques organizacionales: el de la organización judicial como una unidad burocrática profesional y el de la organización judicial como productora de valor público.

6. El enfoque burocrático profesional de Max Weber, se presenta como el fundamento teórico sobre el que se sustenta la organización burocrática de los sistemas judiciales en el Estado moderno, en razón de las características de jerarquización, división del trabajo y profesionalismo que ofrece al funcionamiento administrativo de los órganos jurisdiccionales.

7. El enfoque de las organizaciones estatales como generadoras de valor público, se ubica como el supuesto teórico mediante el cual se equipara a los órganos jurisdiccionales como organizaciones profesionales productoras de uno de los bienes públicos más preciados que proporciona el Estado a los ciudadanos: la impartición de justicia. Asimismo, se identifica a la administración de justicia como la prestación de un servicio público al tiempo que para emitir las resoluciones judiciales en los plazos y términos que señalan las leyes, se realiza la sustanciación de una serie de trámites administrativos con el objeto de garantizar el derecho público subjetivo de los justiciables a la tutela judicial.

8. De acuerdo a la clasificación que nos ofrece Héctor Fix Fierro,⁹⁷ en los sistemas judiciales comparados es posible distinguir tres modelos de administración de la justicia, atendiendo a la preeminencia del órgano que la ejerce: el modelo ejecutivo, judicial y mixto.

9. El modelo ejecutivo representa el sistema de administración judicial propio del Estado legislativo de derecho, en el que se otorgan facultades de gestión del

⁹⁷ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 24, p. 291.

estatuto judicial a un órgano público externo al Poder Judicial y dependiente del Poder Ejecutivo, que en la experiencia comparada se conoce como Ministerio, Departamento o Secretaría de Justicia, el cual tiene por objeto principal asegurar la independencia judicial interna, a través de la separación material de las funciones de administración, a cargo del Ejecutivo y las funciones jurisdiccionales, a cargo del Judicial.

10. El modelo judicial constituye el paradigma afín al Estado administrativo de derecho, en el que se encomienda la administración del estatuto de los jueces al tribunal de última instancia de un sistema jurídico, quien a su vez ejerce las atribuciones administrativas no jurisdiccionales de los órganos de justicia, a través de un órgano dependiente del Poder Judicial, que tiene como finalidad esencial proteger la independencia judicial externa, mediante la división formal de las funciones públicas, excluyendo al Poder Ejecutivo de la función de administración de justicia y reservando al Poder Judicial el ejercicio de la misma.

11. El modelo mixto simboliza el modelo propio del Estado constitucional de derecho, en el cual se otorga la administración del Poder Judicial de manera compartida tanto a un órgano del Ejecutivo, Ministerio de justicia, y a un órgano constitucional con autonomía técnica de gestión que se ubica dentro de la estructura del Poder Judicial, que se denomina Consejo de la Judicatura o Magistratura, de carácter colegiado y naturaleza eminentemente administrativa, el cual se instituye con el objeto de garantizar las garantías judiciales de los juzgadores y justiciables.

12. Atendiendo al rol que desempeñan en el diseño y ejecución de las políticas públicas judiciales, se pueden distinguir tres tipos de Consejos de la Judicatura en Iberoamérica: el activo, el híbrido y el pasivo. El primer tipo lo conforman aquellos Consejos de la Judicatura que cuentan con un amplio catálogo de facultades para el diseño y ejecución de las políticas públicas judiciales. El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia es un ejemplo de ello. El segundo tipo lo integran aquellos Consejos que cuentan con facultades relativas de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, toda vez que sus decisiones son revisadas por una instancia diversa, la cual cuenta con la potestad de revocar o modificar sus actos.

Dos casos representativos de esta tipología lo significan los Consejos de España y México. El tercer tipo lo representan aquellos Consejos que jerárquicamente se encuentran absolutamente supeditados a otro órgano del propio Poder Judicial. En ese caso destaca el Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica.

CAPÍTULO II

EL CAMBIO CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

1. INTRODUCCIÓN

Después de haber explicado en el capítulo anterior los fundamentos teóricos de la administración de la justicia en el Estado de derecho contemporáneo, corresponde en el presente acápite, abordar la cuestión de las diversas reformas constitucionales de que ha sido objeto el Consejo de la Judicatura, durante el lapso que comprende de 1994 a 2006.

A pesar de que este órgano constituye una novísima institución del Estado de derecho mexicano, en el transcurso de su breve evolución ha sido objeto de una reforma constitucional que modificó su estructura, funciones e integración original. Por tanto en este capítulo, primeramente se establecerán algunas consideraciones generales sobre el cambio jurídico y las diversas modalidades mediante las cuales se ha manifestado en el ámbito del gobierno y administración del Poder Judicial, a partir de la vigencia de la Constitución de 1917. Acto seguido se analizarán por separado las dos reformas constitucionales de 1994 y 1999, que tuvieron por objeto la creación y modificación del Consejo de la Judicatura, respectivamente. Por último, al igual que en el capítulo precedente, en un apartado final se recapitularán las ideas más relevantes que se desprendan del estudio del presente apartado.

2. EL CAMBIO JURÍDICO EN EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

2.1 Notas generales sobre el cambio jurídico en México

En los últimos años se ha vuelto común afirmar en México, que la sinergia del cambio se manifiesta en todo momento y en todo lugar. A pesar de las grandes contradicciones económicas y sociales que todavía persisten en nuestro país, cada vez es más común identificar nuevos signos de desarrollo en la familia, la escuela, la comunidad, la sociedad, la empresa, el gobierno, las comunicaciones,

y ni se diga, en la ciencia y la tecnología. Como comenta José Ramón Cossío Díaz, hoy en día “es prácticamente imposible identificar una actividad en la que no se hable del cambio”,¹ incluyendo el derecho, sus instituciones, instrumentos y procedimientos.

En un inicio, la idea del cambio en nuestro país se manifestó a partir de los profundos procesos de reforma económica y política que se verificaron durante los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, entre la década de los ochenta y noventa del siglo próximo pasado, como parte de los procesos globales de modernización neoliberal que se instrumentaron en esa época, en virtud, de la pérdida de eficacia económica y legitimidad política que sufrió el Estado nacional posrevolucionario en la década de los sesenta y setenta del citado siglo.² Originalmente, el concepto del cambio se empleó primordialmente para significar la liberalización de las instituciones económicas y la democratización de las instituciones electorales, más no para explicar la transformación de las instituciones jurídicas.³ Hasta hace poco tiempo, la idea del cambio en México únicamente se pensaba en términos de los movimientos de reforma económica y transformación política de las instituciones electorales, y no en función de la transformación de las instituciones jurídicas.

Sin embargo, a raíz de las diversas enmiendas constitucionales ocurridas en 1987 y 1994 en el ámbito del Poder Judicial, se abrió la posibilidad para considerar al cambio no solamente desde la perspectiva económica o política, sino también desde la óptica jurídica, en virtud de que las transiciones jurídicas son vistas como una condición indispensable para lograr la consolidación de las transiciones económicas y políticas pues “éstas, a su vez, apenas pueden concebirse sin profundos cambios jurídicos.”⁴ Por lo que, derivado de ello y otras transformaciones, surgió en la ciencia jurídica nacional toda una corriente

¹ Cossío Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 204.

² Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, 2ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 74.

³ González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio, (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 7.

⁴ Fix Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “Cambio jurídico y autonomía del derecho”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio, (editores), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 97.

doctrinaria que sostiene que paralelo al cambio de modelo económico y la transición democrática emprendida en México entre los años de 1980 y 2000, se ha gestado también en el sistema jurídico mexicano un proceso de cambio normativo sin precedentes, el cual puede calificarse incluso como un auténtico proceso de transición jurídica. De acuerdo a Carla Huerta Ochoa, el concepto de transición jurídica se puede entender de dos formas:

...una amplia, que se refiere a cambios en las “formas de Estado”, por ejemplo, el tránsito del Estado absoluto al Estado de derecho; la otra restringida, se caracteriza por el cambio de un sistema jurídico en función de la sustitución de la norma primera.⁵

Bajo esta clasificación, en este trabajo se parte de la concepción de la transición jurídica, desde el punto de vista restringido, que básicamente considera a ésta como el proceso de cambio normativo que se realiza en un determinado sistema jurídico. Ahora bien, el fenómeno del cambio normativo en un cierto sistema jurídico, puede manifestarse según José Ramón Cossío Díaz, mediante tres vías: la revolucionaria, la ordinaria y la extraordinaria.⁶ La vía revolucionaria constituye la forma de cambio que se produce mediante el quebrantamiento violento del orden jurídico vigente hasta ese entonces y la aparición de uno completamente nuevo, que depona al anterior, mediante la realización de acciones violentas y rápidas. La segunda vía denominada cambio jurídico ordinario, se manifiesta mediante la aprobación de diferentes modificaciones normativas que generalmente no significan una alteración de los principios, valores e instituciones que conforman un determinado sistema jurídico, “sino una extensión o adición de las mismas a través de la incorporación de nuevos contenidos normativos o interpretaciones.”⁷ Por último, la tercera vía, denominada como cambio jurídico extraordinario o por fractura, es aquella en la que se modifican sustancialmente los valores, principios e instituciones que conforman un determinado orden jurídico.

La vía del cambio jurídico extraordinario se diferencia de la vía revolucionaria, en que la primera se genera por la vía pacífica, utilizando los mecanismos

⁵ Huerta Ochoa, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 100, pp. 49-50.

⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 98, p. 223.

⁷ *Idem.*

jurídicos previamente establecidos en el orden jurídico, mientras que la segunda recurre a las formas violentas del cambio, como la revolución armada. Por su parte, la vía extraordinaria se distingue de la ordinaria, en que aquélla impulsa una verdadera transformación de las instituciones, instrumentos y procedimientos jurídicos, a diferencia de ésta en la que a pesar de que se promueven nuevas reformas, el orden jurídico se mantiene igual.

El mismo Cossío Díaz nos dice que el cambio normativo extraordinario o por fractura, a su vez, puede darse mediante las siguientes cuatro modalidades:⁸ 1) mediante la vía del establecimiento de nuevas normas de carácter general (Constitución, tratados, leyes, reglamentos); 2) mediante la vía de modificaciones a esas mismas normas generales, ya sea por parte de los órganos que deben aplicarlas (órganos del ejecutivo o legislativo) o aquellos que deben interpretarlas (tribunales); 3) mediante la vía de las modificaciones de esas mismas normas generales en los procesos de individualización por parte de los órganos que crean las normas; y, 4) mediante cambios en los criterios de interpretación por parte de los órganos jurisdiccionales que tienen a su cargo el control de la constitucionalidad de las normas jurídicas.

De acuerdo a las formas y vías del cambio normativo expuestas por Cossío Díaz, el proceso de transición del sistema jurídico mexicano contemporáneo puede ser ubicado dentro de la forma del cambio ordinario, en virtud de que a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 la transformación del sistema jurídico nacional se ha desarrollado de una manera pacífica, como un “cambio no violento de ciertas normas o contenidos normativos (autoritarios) a otras normas de carácter más democrático, utilizando los mecanismos o vías jurídicas previstas en el orden jurídico para ello”,⁹ como es el caso de la vía de la reforma constitucional.

Para nadie es desconocido, el hecho de que en el sistema jurídico mexicano se ha privilegiado de manera preferente la vía de la reforma constitucional, por encima de la interpretación constitucional, como forma de actualización de nuestra

⁸ *Ibidem*, p. 214.

⁹ *Ibidem*, p. 213.

Carta Magna. Las más de cuatrocientas enmiendas constitucionales, en menos de cien años de vigencia, dan cuenta de ello.¹⁰ En este caso, el Poder Judicial no ha sido la excepción. La principal vía mediante la cual se ha impulsado el cambio jurídico del Poder Judicial en México, a nivel federal, ha sido la de las reformas constitucionales. Simplemente, entre 1917 y 2006, todas las disposiciones constitucionales relativas al Poder Judicial, comprendidas en el capítulo IV de nuestra Carta Magna, que van del numeral 94 al 107,¹¹ han sido modificadas. De los artículos constitucionales alusivos a la organización, estructura y atribuciones del Poder Judicial, que más cambios han experimentado, destacan los diversos numerales 107 y 94 constitucional, los cuales han sido reformados en trece y diez ocasiones, respectivamente. En tanto que los que menores modificaciones han sufrido son el artículo 103 (apenas una reforma) y los artículos 95 y 96, (ambos, dos reformas).¹²

En esa tesitura, así como es dable hablar de la transición en el sistema jurídico mexicano, se puede señalar que existe un fenómeno particular de transición en el Poder Judicial mexicano, a nivel federal, atendiendo a las diversas modificaciones que han sufrido los diferentes preceptos constitucionales relativos a la estructura y organización del Poder Judicial. De acuerdo a la opinión de Héctor Fix Fierro, el inicio del proceso de transición del Poder Judicial, se sitúa convencionalmente en 1987, en el marco de la reforma judicial realizada en ese año,¹³ continúa con la reforma judicial de 1994, y se consolida en 1999.

2.2 *El cambio jurídico en el gobierno y administración del Poder Judicial (1917-1987)*

¹⁰ Véase, Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés, 2000.

¹¹ Del artículo 94 al 107 constitucional, que se refieren al Poder Judicial, con excepción del numeral 102, que hace alusión a la institución del Ministerio Público, todos ellos han sido modificados.

¹² Para consultar las reformas a los artículos constitucionales citados véase: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>.

¹³ Fix Fierro, Héctor, "Poder Judicial", en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio, (editores), *op. cit.*, nota 100, p. 207.

De acuerdo con el texto original de la Constitución de 1917, el gobierno y administración del Poder Judicial quedaron confiados al Pleno de la Suprema Corte, al señalarse en el artículo 97 constitucional, que el nombramiento, adscripción, inspección y vigilancia de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, correría a cargo de la propia Corte.¹⁴ Esta facultad constitucional del Pleno de la Suprema Corte para administrar el régimen interno del Poder Judicial, se mantuvo vigente hasta diciembre de 1994.

Sin embargo, del primero de mayo de 1917, fecha en que entró en vigor la Constitución Federal actual, al treinta de diciembre de 1994, fecha última en que prevaleció la facultad de gobierno y administración de la Suprema Corte sobre los órganos jurisdiccionales federales, los numerales 94 y 97 que regulan la administración de la justicia, fueron objeto de varias modificaciones. Cuantitativamente, durante ese período, estos artículos fueron reformados en siete y seis ocasiones, respectivamente.¹⁵ En tanto que cualitativamente, los cambios jurídicos más importantes a esos preceptos normativos se escribieron en 1928, 1934, 1944, 1951 y 1987. La primera enmienda constitucional a los artículos 94 y 97, ocurrió once años después de aprobado el texto original, el 20 de agosto de 1928, durante el sexenio del presidente Plutarco Elías Calles, para efecto de facultar al Presidente de la República para pedir a la Cámara de Diputados el inicio del procedimiento de destitución de cualquier juzgador federal, en términos del artículo 111 constitucional. Seis años más tarde, el 15 de diciembre de 1934, durante el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, se reformó de nueva cuenta, entre otros, el artículo 94, para efecto de suprimir la garantía de

¹⁴ El texto original de la Constitución de 1917, en el artículo 97, expresamente señalaba: “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 ley. 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... Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte para que éstos 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.” Véase: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

¹⁵ Para consultar las reformas a estos preceptos constitucionales véase: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>.

inamovilidad judicial y establecer el sexenio judicial, al señalar que “Los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, durarán en sus cargos seis años...”.¹⁶ Sin embargo, pasados diez años, el 21 de septiembre de 1944, siendo Presidente de la República Manuel Ávila Camacho, se suprimió el período de duración del cargo judicial establecido en el artículo 94 y se reestableció constitucionalmente la garantía de inamovilidad de los juzgadores federales. Especificándose los términos de la garantía de inamovilidad, el 19 de febrero de 1951, bajo la presidencia de Miguel Alemán Valdez, al modificarse de nueva cuenta el artículo 97, y establecerse que los magistrados de Circuito y jueces de Distrito durarán en el ejercicio de su cargo cuatro años, “al término de los cuales, si fueran reelectos, o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.” Por último, mediante reforma publicada el 10 de agosto de 1987, durante el período del mandato del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se modificaron los dos primeros párrafos del artículo 97, para aumentar el período de gestión judicial, tanto de magistrados como jueces federales, de cuatro a seis años, al término de los cuales éstos adquirirían su derecho de inamovilidad.

De todas estas reformas constitucionales comentadas, destaca la reforma de 1987. El proceso de esta enmienda se inició el 21 de abril de ese año, al tiempo que el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa a la Cámara de Senadores que se centró en las siguientes cuatro propuestas: 1. La asignación exclusiva del control de la constitucionalidad a la Suprema Corte, de leyes, tratados y reglamentos, tanto federales como locales, para lo cual se propuso reformar la fracción VIII del artículo 107 constitucional; 2. La asignación integral del control de la legalidad a los tribunales colegiados, para lo cual se propuso reformar las fracciones V y VIII del propio artículo 107; 3. El establecimiento de bases constitucionales para los tribunales locales y garantías judiciales para sus integrantes, para lo cual se propuso reformar el art. 116, frac. III; y, 4. La asignación de facultades al Pleno de la Suprema Corte para determinar el número, división en circuitos, jurisdicción

¹⁶ Véase: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc021.pdf>.

territorial y especialización por materia de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, para lo cual se propuso reformar el párrafo cuarto del artículo 94 constitucional.¹⁷

Anterior a la modificación del artículo 94 constitucional en 1987, la LOPJF del Poder Judicial vigente en ese entonces, señalaba el número de órganos, circuitos, jurisdicción y especialización en que se dividirían los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito,¹⁸ por lo que la creación de algún nuevo órgano o circuito judicial, significaba una modificación a la ley secundaria, lo cual en algunas ocasiones constituyó una seria dificultad para actualizar el número adecuado de órganos jurisdiccionales que se requerían para cumplir cabalmente con la prestación del servicio público de impartición de justicia, dado el proceso legislativo rígido de modificación de la ley que era necesario emprender. Lo cual, de acuerdo a las consideraciones vertidas por el Ejecutivo al momento de presentar la iniciativa de reformas de agosto de 1987, técnicamente era innecesario, “puesto que sólo se requiere que la ley señale la competencia de materia y grado, según lo reconoce la doctrina moderna, y las demás circunstancias constituyen cuestiones administrativas que el Pleno de la Suprema Corte puede y debe resolver con la flexibilidad que imponen las cambiantes condiciones”.¹⁹

Sobre esta propuesta de enmienda constitucional, las Comisiones Unidas del Senado consideraron que, “Este cambio parece muy útil pues ahora el establecimiento de nuevos tribunales o juzgados sólo puede hacerse mediante la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial...en virtud de que se trata de una cuestión administrativa que puede y debe ser decidida por la propia Suprema Corte.”²⁰ Bajo estos razonamientos, la iniciativa presidencial fue aprobada por el Senado y posteriormente por la Cámara de Diputados y las legislaturas de las

¹⁷ Rocha Díaz, Salvador, “Panorama constitucional sobre el Poder Judicial”, Madrazo, Jorge, (pról.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, p. 690.

¹⁸ Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 1999, p. 95.

¹⁹ Cabrera Acevedo, Lucio, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX*, México, SCJN, 2002, p. 224.

²⁰ *Ibidem*, p. 226.

entidades federativas. Siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

No obstante que desde 1928 se sucedieron diversas modificaciones constitucionales tendientes a fortalecer las garantías judiciales de los juzgadores federales, de responsabilidad e inamovilidad judicial, realmente se puede considerar que el proceso de cambio en la administración interna del Poder Judicial inició a partir de la reforma constitucional de agosto de 1987,²¹ fecha en la cual la Suprema Corte comenzó su proceso de transformación como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, al ampliar sus facultades constitucionales administrativas, al pasar de las atribuciones limitadas para nombrar, cambiar de adscripción e inspeccionar a los juzgadores federales, que únicamente le confería originalmente el artículo 97, al establecimiento de facultades constitucionales administrativas amplias en el artículo 94, para el efecto de crear nuevos órganos jurisdiccionales, determinar las materias en que éstos serán competentes y cambiar su residencia.

Esta situación que por un lado pudiera parecer sumamente positiva, desde el punto de vista de la independencia externa del Poder Judicial, al concentrar en el Máximo Tribunal del país facultades que anteriormente se encontraban dispersas en el ámbito competencial del Poder Ejecutivo o Legislativo, por otro lado significó una situación negativa, desde el punto de vista de la administración interna, puesto que como comentan los constitucionalistas Fix Zamudio y Cossío Díaz, en el proceso de cambio de la Suprema Corte de 1917 a 1987, “por una parte, se ha buscado dotar a este órgano sólo de competencias específicas e importantes, pero, por otro, se le ha involucrado de manera creciente en la realización de tareas propias de órganos administrativos especializados”,²² en tanto que, al mismo tiempo que la Suprema Corte se fue transformando en un tribunal constitucional mediante la tendencia de conferirle el conocimiento de asuntos de legalidad a los tribunales colegiados de Circuito, a la vez, fue concentrando facultades administrativas del gobierno y administración interna del Poder Judicial, que con el

²¹ Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 100, p. 207.

²² Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 6, p. 161.

tiempo significaron un verdadero despropósito constitucional, teniendo en cuenta que una de las características principales de los tribunales constitucionales es precisamente el desconocimiento de todos aquellos asuntos ordinarios que signifiquen una distracción de la jurisdicción constitucional, como es el caso del conocimiento de los asuntos administrativos internos del Poder Judicial.

De esta manera, de los cambios constitucionales realizados a los artículos 94 y 97, relativos al gobierno y administración del Poder Judicial, se puede colegir con meridiana claridad el sentido del cambio constitucional en el Poder Judicial de 1917 a 1987: constituir a la Suprema Corte como una instancia límite tanto de las funciones jurisdiccionales como de las tareas administrativas, al concentrar en un solo órgano, tanto el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, como el desarrollo de las funciones administrativas de los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, así como de 1917 a 1987, destaca el sentido progresivo de la concentración de facultades administrativas a la Suprema Corte, durante el período del funcionamiento del Consejo de la Judicatura de 1994 a 2006, no aparece muy claro el significado de las modificaciones constitucionales aprobadas durante esos años. Pues en tanto que, sobre la reforma constitucional de 1994 existe un mayor consenso en torno a la conveniencia de su realización, respecto de la reforma constitucional de 1999, no sucede lo mismo, al ser identificada esta enmienda por un sector de la doctrina jurídica como la “contrarreforma constitucional de 1999”. Por tal motivo, en las siguientes líneas se tratará de sistematizar el sentido de los cambios constitucionales operados en el ámbito del Consejo de la Judicatura, de 1994 a 2006, tomando como objeto de estudio las reformas constitucionales realizadas en 1994 y 1999.

3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994

3.1 El contexto de la reforma

Debido a la gran cantidad de preceptos constitucionales modificados, 27 artículos, así como la trascendencia de las transformaciones jurídicas realizadas, la conformación de la Suprema Corte como un tribunal constitucional y la creación del Consejo de la Judicatura; la reforma del 31 de diciembre de 1994, se

constituye como una de las enmiendas constitucionales más importantes desarrolladas en el seno del Poder Judicial.

La reforma constitucional de diciembre de 1994, estuvo precedida por dos fenómenos jurídicos: uno de carácter externo y otro de naturaleza interna. El fenómeno externo, fue la segunda ola de reformas judiciales que invadió a algunos Estados latinoamericanos a principio de la década de los noventa del siglo próximo pasado (Colombia 1991, Paraguay 1992, y Argentina y Bolivia en 1994), como parte del proceso de transición económica y política en el que estaban inmersos la mayoría de los países del subcontinente en esa época, incluyendo México, en los cuales se consideró la necesidad de realizar reformas institucionales tendientes a fortalecer la autonomía de los poderes judiciales frente a los poderes políticos, mediante la introducción de instituciones de nuevo cuño constitucional, como el Consejo de la Judicatura, para efecto de garantizar la independencia de los juzgadores.

Por su parte, en el ámbito interno, la reforma de la administración de la justicia en México en 1994, tuvo como antecedente relevante la paulatina concentración de atribuciones administrativas no jurisdiccionales que experimentó el Pleno de la Suprema Corte, específicamente, a partir de la reforma constitucional de 1987, como: decidir el nombramiento y adscripción de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito; formular la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial; determinar el número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; decidir el otorgamiento de licencias, llevar la dirección de la defensoría de oficio; y por si fuera poco todo esto, además, practicar visitas de inspección a la totalidad de los órganos jurisdiccionales federales e imponer sanciones administrativas a los servidores públicos judiciales que se les fincaran responsabilidades disciplinarias.

Aunado a estas circunstancias jurídicas de carácter externo e interno, el suceso que acrecentó el impulso de la reforma al sistema de justicia en México en 1994, fue la elección presidencial que se realizó en ese año en nuestro país. A raíz de esa elección, los candidatos de los tres principales partidos políticos contendientes por la Presidencia de la República retomaron en sus plataformas electorales y

discursos de campaña, la propuesta de reformar al Poder Judicial. Empero, no obstante que el proyecto de reforma judicial comenzaba a ventilarse en los diversos círculos de la opinión pública mexicana, la presentación formal de la iniciativa por el Presidente de la República, tomó por sorpresa a la mayoría de los actores jurídicos. Como apunta Fix Fierro, “antes de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, no había en México, ni en los círculos académicos o profesionales, ni en la opinión pública, una discusión amplia y profunda sobre la reforma judicial”.²³

Un caso de excepción a este panorama general de desatención de los temas de la reforma del Poder Judicial en México, se registró en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. A diferencia de lo sucedido en otros círculos profesionales en donde las propuestas de reforma al sistema de justicia apenas comenzaban a ser analizadas, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas éstas eran objeto de estudio desde mucho tiempo atrás, desde la perspectiva del derecho comparado europeo y latinoamericano, bajo los auspicios de diversos investigadores, entre los que destaca el maestro Héctor Fix Zamudio. Como es el caso por ejemplo, de la idea del Consejo de la Judicatura, que desde 1966 había sido planteada por el maestro Fix Zamudio, en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, en donde a instancia suya, se aprobó la creación de un organismo autónomo denominado Consejo Superior de la Judicatura o Consejo Supremo Judicial “con la finalidad de asegurar independencia, eficacia, disciplina, decoro de los tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial”.²⁴

3.2 La iniciativa de la reforma

Bajo estas condiciones de falta de discusión previa de la reforma judicial mexicana, el proceso legislativo de la reforma constitucional de 1994, se inició

²³ Fix Fierro, Héctor, *La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Documento de trabajo núm. 31, 2002, p. 6.

²⁴ Fix Zamudio, Héctor, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 65, enero-marzo de 1967, pp. 119-121.

mediante la presentación de la iniciativa que realizó el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, a la Cámara de Senadores, el 5 de diciembre de ese año. La iniciativa presentada por el presidente Zedillo, tuvo como ejes fundamentales de su contenido los siguientes tres rubros: 1. La seguridad pública; 2. La procuración de justicia; y, 3. La administración de justicia.

Para la realización del primero y segundo eje, se propuso la adición de tres párrafos al artículo 21 constitucional, para efecto de establecer la facultad de impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decida no ejercer la acción penal, así como el deber del Estado de encargarse de la seguridad pública mediante la coordinación entre la Federación, Estados y Municipios. Mientras que para cumplir con el tercer rubro, se planteó lo siguiente: la transformación de la Suprema Corte en un tribunal constitucional y la creación del Consejo de la Judicatura. Para la transformación de la Corte en un tribunal constitucional, se propuso reformar el artículo 94, con el objeto de reducir el número de ministros de 26 a 11 y que éstos ocupen el cargo por 15 años; asimismo, se planteó la reforma del artículo 105, a efecto de ampliar los supuestos y sujetos legitimados para promover las controversias constitucionales e introducir la figura de las acciones de inconstitucionalidad, como medio que faculta a los titulares de los órganos públicos para impugnar todas aquellas leyes que consideren inconstitucionales. En tanto que para crear la institución del Consejo de la Judicatura se planeó reformar los artículos 94, 97 y 100 de la Constitución General de la República.

Teóricamente, la institución del Consejo de la Judicatura, nació en México, al igual que en Europa, como una institución para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, sin embargo, fácticamente, fue incorporada por el Ejecutivo Federal en su iniciativa, como un medio para liberar al Pleno de la Suprema Corte de las cargas de trabajo administrativo, a efecto de favorecer su transformación como tribunal constitucional, así como velar por el cumplimiento de la carrera judicial en nuestro país. Tal y como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa en comento, en donde el Ejecutivo Federal consideró que al proponer la consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional, se hacía necesario realizar “una diferenciación en el desempeño de las funciones

sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.”²⁵ Por lo que se propuso “modificar el artículo 100 constitucional con el fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal”.²⁶

3.3 *Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara de origen*

A pesar de que el proyecto de reformas a la Constitución, presentado por el Presidente de la República, proponía reformar casi el 20% de los artículos de la Carta Magna, es decir, 27 de 136, llama la atención que el proceso legislativo de análisis y discusión de la iniciativa seguido en la Cámara de origen, en este caso el Senado de la República, no se haya caracterizado por su larga extensión, sino por el contrario, por su breve duración.

Un día después de haberse presentado la iniciativa presidencial en la Cámara de Senadores, el 6 de diciembre de 1994, el presidente de la Cámara de origen turnó el proyecto de iniciativa a las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado. Al día siguiente, el 7 de diciembre, las Comisiones Unidas designaron a una subcomisión redactora del proyecto de dictamen, que se integró por los senadores Amador Rodríguez Lozano, Juan Ramiro Robledo Ruiz y José Natividad Jiménez. Pasados 9 días, el 16 de diciembre, las comisiones dictaminadoras presentaron al Pleno del Senado el proyecto de dictamen, y fue discutido en sesión del 17 siguiente.

La sesión de discusión de la iniciativa en el Senado, se inició con la intervención del senador Amador Rodríguez Lozano, para efecto de fundamentar el dictamen elaborado por las Comisiones dictaminadoras. En cuanto a la propuesta de creación del Consejo de la Judicatura, las Comisiones legislativas

²⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVI Legislatura*, 2ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1997, t. XIII, p. 147.

²⁶ *Ibidem*, p. 158.

calificaron a ésta como una de las propuestas más novedosas y afortunadas de la iniciativa,²⁷ al señalar que:

...con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, se alcanzarán dos objetivos por largo tiempo perseguidos. Por una parte, se liberará a la Suprema Corte de Justicia de todos aquellos asuntos de índole administrativa que frecuentemente distraen a los ministros de su labor fundamental, esto es, la elevada tarea de protección de la constitucionalidad de los actos del poder público y por la otra el establecimiento formal en nuestro país de una carrera judicial.²⁸

Expuesta la fundamentación del dictamen, se concedió el uso de la voz a los representantes de las distintas fracciones parlamentarias en el Senado, para fijar su posición en torno a la iniciativa presidencial presentada. Por los senadores del PRD, intervino el senador Guillermo del Río Ortegón, quien además de manifestar el voto en contra de la iniciativa del Ejecutivo en lo general, por parte de sus compañeros de bancada, por considerar que en el curso del proceso legislativo no se contó con el tiempo necesario para el debido análisis y discusión de las propuestas planteadas,²⁹ consideró en lo particular, respecto del Consejo de la Judicatura, que lo que en realidad se integraba con la creación de este órgano era una junta de notables, ya que “Se le confiere un poder absoluto sobre la designación sexenal de jueces de Distrito y magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, sobre la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial”.³⁰

A favor de la aprobación de la iniciativa presidencial, se pronunció la fracción parlamentaria del PRI, a través del senador Víctor Manuel Tinoco Rubí, quien calificó en términos generales el proyecto de reforma constitucional presentado como “una reforma de fondo”, en razón del cúmulo de las transformaciones propuestas al Poder Judicial.³¹ En este sentido, Tinoco Rubí calificó de positiva la separación de las funciones sustantivas y administrativas de la Corte que se planteó con la creación del Consejo, al expresar que:

²⁷ *Ibidem*, p. 186.

²⁸ *Ibidem*, p. 184.

²⁹ *Ibidem*, p. 228.

³⁰ *Ibidem*, p. 229.

³¹ *Ibidem*, pp. 232.

Nuestros ministros de la Corte no pueden seguir distraendo su tiempo en los vericuetos administrativos que conlleva la administración y control de un extenso y cada vez más complejo aparato de justicia. Sus trascendentales funciones de control de la constitucionalidad de las leyes y actos de gobierno, de resolución de las controversias entre los diferentes niveles de gobierno, y del tribunal superior en los juicios en que la Federación sea parte, son preservadas y fortalecidas por la reforma...³²

Por su parte, en representación de la fracción parlamentaria del PAN en el Senado, hizo uso de la palabra el senador Natividad Jiménez Moreno, quien al igual que los senadores del PRI, en lo general se declaró a favor de la iniciativa presidencial, y en lo particular sobre el Consejo de la Judicatura argumentó:

Efectivamente, hasta la fecha la Suprema Corte de Justicia teniendo a su cargo la alta tarea de resolver las controversias en materia constitucional, ha visto, efectivamente distraídas sus funciones por el cúmulo de aspectos fundamentalmente en relación a la administración de su gobierno interior, lo cual en la reforma se propone en sustitución, delegar esas funciones a un órgano especializado y determinado, como lo es, el Consejo de la Judicatura Federal.³³

Agotadas las participaciones de los representantes de los grupos parlamentarios, se sucedieron las intervenciones en lo individual de los senadores Heberto Castillo Martínez y Félix Salgado Macedonio, por el PRD, Juan de Dios Castro Lozano del PAN, y José Trinidad Lanz Cárdenas y Eduardo Andrade Sánchez del PRI. De estas intervenciones, destacan de manera particular las manifestaciones realizadas por el Senador Lanz Cárdenas, quien por haberse desempeñado anteriormente como Ministro de la Suprema Corte, tenía un mayor conocimiento de las transformaciones que estaban a discusión. Como se advierte de las siguientes exposiciones que realizó respecto de la creación del Consejo:

Les puedo hablar a ustedes con propiedad de evidencias directas: Como en los plenos de la Suprema Corte de Justicia se restaba el tiempo, valiosísimo, de los ministros del más alto tribunal para resolver asuntos administrativos y, algunos, de un nivel ridículo. El Consejo de la Judicatura, como se sostuvo en todos los países europeos y se sostiene también en los americanos que lo han implementado, en contra de lo que se diga, tal vez desinformación, es un organismo que viene a fortalecer la independencia del Poder Judicial, que viene a robustecer y no estar

³² *Ibidem*, p. 233.

³³ *Ibidem*, pp. 237-239.

haciendo nombramientos ni practicando inspecciones o discutiendo asuntos baladíes de orden administrativo.³⁴

Por lo que finalmente, derivado de un proceso de análisis y discusión parlamentaria que duró 11 días naturales, la iniciativa presidencial en lo general y en lo particular, fue aprobada con el voto de los senadores del PAN y PRI, votando en contra de su aprobación los senadores del PRD.

3.4 Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara revisora

Si el proceso legislativo de discusión y aprobación de las reformas constitucionales de 1994 seguido en la Cámara de origen se puede considerar breve, 11 días naturales apenas, el proceso seguido en la Cámara revisora, se puede calificar de extremadamente brevísimo, al mediar solamente en el proceso de análisis y discusión del dictamen, 4 días naturales. El proceso legislativo del proyecto de decreto de reformas constitucionales se inició en la Cámara de Diputados, actuando en esta iniciativa como Cámara revisora, el 18 de diciembre con la recepción de la minuta del proyecto de reformas aprobado por el Senado. Una vez recibida ésta, el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, acordó el turno respectivo a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para su análisis y estudio. En esa misma fecha, el grupo parlamentario del PRD, presentó al Pleno de la Cámara de Diputados una propuesta para que se solicitara a la Asamblea la suspensión del dictamen elaborado por el Senado de la República. Las Comisiones Unidas dictaminadoras se reunieron al día siguiente, esto es, el 19 de diciembre, para acordar la mecánica de trabajo y presentación del proyecto de dictamen. Enseguida, el 20 siguiente, los miembros de las Comisiones Unidas discutieron la redacción del dictamen. Siendo presentado éste a los integrantes de la Cámara, en sesión del 21 de diciembre de 1994.³⁵

³⁴ *Ibidem*, p. 254.

³⁵ *Ibidem*, pp. 264-267.

En lo general, en cuanto a la propuesta de reforma constitucional se refiere, y en lo particular, por lo que hace a la creación del Consejo de la Judicatura, las Comisiones Unidas se adhirieron al proyecto de dictamen enviado por el Senado, y por tanto, se pronunciaron por el apoyo íntegro del proyecto de decreto de reformas.³⁶ Esta coincidencia del dictamen de la Cámara revisora, con el dictamen de la Cámara de origen, motivó también una coincidencia del debate protagonizado en la Cámara de Diputados, con el efectuado en el Senado. Los diputados del PRD y PT, se manifestaron en contra de la aprobación, mientras que los del PAN y PRI, a favor. El PRD, al igual que el PT, insistió en lo general, en voz del diputado José de Jesús Zambrano Grijalva, en la necesidad de discutir el proyecto de reformas con más tiempo.³⁷ En tanto que en lo particular sobre el Consejo de la Judicatura, el grupo parlamentario del PRD, por conducto del legislador Amado Jesús Cruz Malpica, criticó la separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas de la Suprema Corte, al manifestar que:

Ese famoso Consejo de la Judicatura, que además está muy mal fundamentado en el dictamen senatorial, establece de alguna manera que ese Consejo de Judicatura (*sic*) es un organismo subordinado a la Suprema Corte; eso no es cierto, señores. En el artículo 100 del proyecto de Ernesto Zedillo, y que ya tocó el Senado, esta judicatura no aparece subordinada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo que en realidad se trata ahí es de que se está creando una Suprema Corte de Justicia de la Nación para efectos administrativos y no jurisdiccionales, y se está separando en dos partes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación...Se está partiendo en dos y se está vulnerando la unicidad y la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁸

Por su parte, los diputados del PRI se limitaron a apoyar el dictamen elaborado por las comisiones dictaminadoras. En tanto que los legisladores panistas, en voz del diputado Alejandro Zapata Perogordo, defendieron la creación del Consejo, como una aportación del PAN planteada en su plataforma electoral de 1994.³⁹

Por último, una vez expuestos los argumentos a favor y en contra del dictamen, se procedió a su votación, resultando aprobado éste en lo general y en

³⁶ *Ibidem*, p. 274.

³⁷ *Ibidem*, pp.319-322.

³⁸ *Ibidem*, p. 369.

³⁹ *Ibidem*, p. 361.

lo particular, mediante 381 votos a favor, y 66 en contra. Inmediatamente éste se pasó a las legislaturas de los estados para su aprobación correspondiente,⁴⁰ siendo publicado el decreto de reforma por el Ejecutivo Federal, en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994.

3.5 Comentarios a las reformas constitucionales aprobadas

De los 27 artículos reformados, 4 de éstos versaron en su contenido sobre el Consejo de la Judicatura, los artículos: 94, 97, 100 y 123. En el artículo 94 constitucional, primer párrafo, se incorporó dentro de la estructura del Poder Judicial, al Consejo de la Judicatura, junto con la Suprema Corte, tribunales de Circuito y juzgados de Distrito. La configuración del Consejo de la Judicatura como órgano depositario del Poder Judicial, junto con los órganos jurisdiccionales, originó algunas discusiones parlamentarias y doctrinales, en el sentido de que siendo el Consejo un órgano de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, no debería considerársele como depositario del Poder Judicial.⁴¹

La naturaleza jurídica del Consejo se abordó en principio, en el dictamen presentado en el Senado, el 16 de diciembre de 1994, al señalarse que:

El Consejo de la Judicatura Federal, tal como se propone en la iniciativa de ley, de ninguna manera significará un fraccionamiento de funciones en el Poder Judicial...Es necesario aclarar y puntualizar que las funciones que desempeñará el Consejo de la Judicatura serán preponderantemente administrativas, por lo que no se contrapondrá a las funciones eminentemente jurisdiccionales, que de ahora en adelante ha de desempeñar la Suprema Corte de Justicia de la Nación...La Suprema Corte de Justicia seguirá siendo la cabeza de todo el sistema judicial y tendrá en el Consejo de la Judicatura un valioso auxiliar para el desempeño de las funciones administrativas, de vigilancia y de disciplina.⁴²

Esta consideración del dictamen, fue objetada por la fracción parlamentaria del PRD, a través del senador Guillermo del Río Ortega, quien manifestó:

⁴⁰ *Ibidem*, p. 377.

⁴¹ González Compeán, Miguel y Bauer, Peter, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y arena, 2002, p. 148.

⁴² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano*, op. cit., nota 122, p. 185.

Se afirma, por otro lado que el Consejo de la Judicatura Federal, tal como se propone en la iniciativa, de ninguna manera significará un fraccionamiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación, pero en otra parte del dictamen se nos dice que de ahora en adelante las funciones administrativa y jurisdiccional se dividirán para su ejercicio, pero se ejercerán de manera complementaria y jerárquica. ¿De qué modo?, pregunto...⁴³

La respuesta a este cuestionamiento, corrió a cargo del Senador del PRI, Víctor Manuel Tinoco Rubí, quien expresó:

El Consejo de la Judicatura Federal será depositario de ese poder público, de aprobarse la reforma...El Consejo de la Judicatura no es, como lo han querido hacer parecer los críticos de la reforma, un cuerpo paralelo competitivo en facultades a la Corte Mexicana, es un órgano subordinado y de apoyo al Poder Judicial de la Federación. El consejo no le resta autonomía a la máxima judicatura, sino por el contrario asegura que sus integrantes obren con mayor libertad y tiempo en el ejercicio de sus facultades constitucionales sustantivas.⁴⁴

Aprobada la reforma al artículo 94, primer párrafo, por los órganos legislativos, la discusión de este asunto se trasladó al campo doctrinal. En este sentido, tanto el Ministro jubilado Jorge Carpizo Mac Gregor, como el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, José Vicente Aguinaco Alemán, emitieron su opinión al respecto. Carpizo puntualizó enfáticamente: "La Constitución mexicana es muy clara: el Consejo de la Judicatura Federal sí es parte del Poder Judicial de la Federación, es un órgano de gobierno y administración salvo respecto a la Suprema Corte y no es un órgano de aquella."⁴⁵ Mientras que Aguinaco Alemán aclaró:

El enlace y la estructura global de estas reformas revelan que el propósito primordial se encamina a lograr que los tribunales judiciales de la federación, con la Suprema Corte de Justicia en la cumbre de la graduación instancial se centren y concentren en el área destinada a satisfacer la garantía de impartir justicia en forma expedita, completa, imparcial e independiente, dejando al Consejo de la Judicatura Federal la tarea indispensable, pero accesoria, de ocuparse de proveer

⁴³ *Ibidem*, p. 231.

⁴⁴ *Ibidem*, pp.233-234.

⁴⁵ Carpizo Mac Gregor, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie año XXVIII, núm. 83 , Mayo-Agosto 1995, p. 820.

los apoyos materiales y el personal idóneo para llevar a feliz término la función jurisdiccional.⁴⁶

De tal suerte que el Consejo de la Judicatura quedó ubicado como un órgano depositario del Poder Judicial, junto con la Suprema Corte, tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, con la variante, de que mientras que la Suprema Corte se definió como un órgano límite en materia jurisdiccional, el Consejo de la Judicatura se configuró como un órgano constitucional límite en materia de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con respecto de los demás órganos jurisdiccionales del Poder Judicial.

El aspecto que completó la modificación del artículo 94, fue la reforma del párrafo quinto, en el cual se le otorgó al Consejo de la Judicatura la facultad para determinar el número, división en circuito, competencia territorial y especialización por materia de los órganos jurisdiccionales federales, de manera similar como se había establecido en 1987 con respecto de la Suprema Corte.

Por su parte, en el artículo 97, primer párrafo, se instituyó como facultad del Consejo de la Judicatura, el nombrar y adscribir a los magistrados de circuito y jueces de Distrito, sobre la base de criterios objetivos. Asimismo, se fijó como tiempo de duración del encargo de los juzgadores federales el plazo de 6 años. La propuesta de atribuir al Consejo de la Judicatura y no a la Suprema Corte, la facultad de nombrar a los juzgadores federales, nació del espíritu de la misma iniciativa que sugirió otorgar a un órgano constitucional en específico la administración de la carrera judicial.⁴⁷ Esta inquietud del Ejecutivo, fue retomada por las Comisiones dictaminadoras del Senado, al valorar correctamente en el dictamen senatorial el significado actual de la carrera judicial en el Poder Judicial contemporáneo, al afirmar que:

La función de la judicatura hoy en día, ha pasado a ser la de un verdadero factor de poder que interviene en la toma de decisiones políticas, especialmente en jurisdicción constitucional. Por ello, la selección y preparación de jueces y magistrados ha cobrado una importancia vital en los sistemas democráticos

⁴⁶ Aguinaco Alemán, José Vicente, "El papel de la Judicatura en el Poder Judicial", citado por Aguilar Morales, Luis María, *Testimonio de un cuatrienio. La modernización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1994-1998)*, México, SCJN, 1998, p. 11.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 149

contemporáneos. La iniciativa propone que la selección de los juzgadores se base en un sistema muy riguroso que estudie la trayectoria pública, su preparación, cualidades éticas y vocación judicial, así como el respeto que la sociedad tiene por quien pretenda llegar a tan importante cargo.⁴⁸

Congruente con la anterior disposición consignada en el primer párrafo, del artículo 97, se adicionó un último párrafo, que el acto solemne de protesta del cargo de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, se realizará ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, como una forma de ratificar la voluntad de los juzgadores de ejercer el cargo que se les confiere, ante el órgano que los designa, y que constitucionalmente, es el encargado de dar seguimiento al desarrollo de la carrera judicial.

De los 4 dispositivos constitucionales reformados en 1994, relativos al Consejo de la Judicatura, el artículo 100 fue el que registró el mayor número de enmiendas. En este caso, destaca la reforma del primer párrafo, en el que se dio la constitucionalización de las atribuciones sustanciales del Consejo de la Judicatura, como lo son: administrar, vigilar y disciplinar los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte.

La reforma al artículo 100 constitucional continuó en su segundo párrafo, en el que se definió la integración del Consejo de la Judicatura, al precisarse que se integrará por 7 miembros: uno será el Ministro Presidente de la Suprema Corte en turno, quien también lo será del Consejo; 1 magistrado de los tribunales colegiados de Circuito; 1 magistrado de los tribunales unitarios de Circuito y 1 juez de Distrito; 2 consejeros designados por el Senado de la República y 1 por el Presidente de la República. En un principio, la iniciativa presidencial favorecía una integración del Consejo mayoritariamente política, al proponer que de los 7 consejeros elegidos, 2 fueran designados por el Senado, otros 2 por la Presidencia de la República, y solamente 3 por el Poder Judicial. Sin embargo, las Comisiones Unidas del Senado consideraron que era más apropiado aprobar una integración del Consejo de la Judicatura mayoritariamente judicial (4 miembros designados por el Poder Judicial, al adicionar un magistrado de tribunal unitario) y

⁴⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano*, op. cit., nota 122, p. 186.

minoritariamente política (3 miembros designados por los poderes políticos), como una forma de asegurar que la mayoría de quienes integrarán el Consejo tuvieran conocimiento directo de la problemática interna del Poder Judicial, teniendo en cuenta que:

Después de múltiples consultas y deliberaciones, se ha considerado que la gran experiencia en la práctica y realidad de la función jurisdiccional del propio Poder Judicial, debe reflejarse en la composición de su consejo, habida cuenta de que una de sus principales tareas es la de calificar para su ingreso, permanencia, promoción y, en su caso, remoción, al personal de la Judicatura. Por ello, convendría más integrar al consejo a un miembro de los Tribunales Unitarios del país, que mucho podrá aportar a la delicada labor que categóricamente se le encarga a ese órgano; por otra parte, resultaría atingente considerar que el Ejecutivo Federal sólo designará a un consejero, a fin de conservar el tamaño numérico de dicho consejo y no obstruir su expedita y necesaria labor.⁴⁹

Por lo que hace a la integración del Consejo por 7 consejeros, ésta resultó demasiado reducida, en comparación con la amplia composición de 33 miembros con que se integra el Consejo Superior de la Magistratura en Italia,⁵⁰ 21 en España,⁵¹ 17 en Portugal,⁵² y 11 en Francia.⁵³ Empero, no fue este aspecto de su integración lo que se cuestionó en la Cámara de origen, sino la pluralidad de poderes públicos que intervienen en el proceso de designación. Conforme a la propuesta legislativa formulada, el Consejo sería el único órgano constitucional en México que se integraría por miembros en cuya designación intervendrían los tres Poderes de la Unión, a diferencia de lo que ocurre con otros órganos constitucionales similares, en donde regularmente intervienen 2 poderes en forma solidaria responsable, lo cual de acuerdo a algunos legisladores podía fracturar la unidad del Poder Judicial. Esta situación motivó una amplia consideración por parte de las Comisiones Unidas, al expresar:

Al respecto, estas Comisiones Unidas quieren dejar perfectamente asentado que lo propuesto por la iniciativa de ley del Ejecutivo, es un sistema de designación, no de representación; es decir, que los procesos de designación se llevarán a cabo

⁴⁹ *Ibidem*, p. 201.

⁵⁰ Artículo 104 de la Constitución italiana.

⁵¹ Artículo 122.3 de la Constitución española.

⁵² Artículo 218 de la Constitución portuguesa.

⁵³ Artículo 65 de la Constitución francesa.

en diversas instancias, pero esto no implica, de ninguna manera, que los designados por el Ejecutivo o por el Senado representen sus intereses u obedezcan sus consignas. Por ello, más que fracturar la unidad del Consejo de la Judicatura, la diversidad de instancias de designación aportará distintos puntos de vista a las consideraciones que en su seno se expongan, enriqueciendo así sus deliberaciones y determinaciones.⁵⁴

En este mismo segundo párrafo, se definió que los consejeros judiciales serían electos mediante el proceso de insaculación. La redacción original de este párrafo en la iniciativa presidencial señalaba que los 2 juzgadores federales (un magistrado de Circuito y un juez de Distrito), serían electos entre ellos mismos. Empero, las comisiones dictaminadoras del Senado que calificaron la iniciativa, suprimieron esta opción de selección y optaron por el sistema de insaculación, bajo el argumento de que:

...el procedimiento de sorteo para acreditar a los magistrados y al Juez de Distrito que integrarán el Consejo, se considera más conveniente, porque la elección entre todos estos miembros de la judicatura se dificultará en razón de su gran número y de su residencia en todos los lugares del país.⁵⁵

Con esta modificación el Senado se mostró contradictorio con el sentido de la reforma constitucional de impulsar la carrera judicial, pues se supone que así como para ocupar el cargo de juez y magistrado federal se deberán seleccionar a los mejores profesionales del derecho, asimismo, “en el Consejo deberán de quedar los magistrados y jueces con mayor experiencia, capacidad, prestigio y conocimiento del Poder Judicial”,⁵⁶ y no aquellos que se vean favorecidos por circunstancias subjetivas de suerte.

Prosiguiendo con las reformas realizadas en el artículo 100, del párrafo tercero al noveno se enunciaron diversas atribuciones complementarias específicas del Consejo de la Judicatura. En el párrafo tercero, además de establecerse que el funcionamiento del Consejo será en Pleno o en Comisiones, atendiendo a su naturaleza de órgano colegiado, se adicionó que el Pleno resolverá sobre la

⁵⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano*, *op. cit.*, nota 122, p. 187.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 201.

⁵⁶ Carpizo MacGregor, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *op. cit.*, nota 142, p. 820.

designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces. Originalmente, ni la iniciativa presidencial, ni el dictamen de las comisiones del Senado señalaban esta atribución del Consejo. La adición de este párrafo, corrió a cargo del Pleno del Senado, como complemento de la atribución conferida al Consejo en el artículo 97, primer párrafo, en el sentido de que si el Consejo tenía competencia para nombrar y adscribir a los juzgadores, resultaba lógico que también fuera competente para determinar su remoción.

En el párrafo cuarto se definió como período de duración del encargo de los consejeros, el período de 5 años, con excepción del Presidente del Consejo, el cual durará como integrante del Consejo lo mismo que su período como Ministro Presidente de la Corte, que es de 4 años, precisándose que los consejeros serían sustituidos de manera escalonada, sin posibilidad de reelección.

En el párrafo quinto se estableció que los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. En principio, este enunciado constitucional no fue previsto por el Ejecutivo en su iniciativa. La adición de este párrafo al texto definitivo de la reforma de 1994, fue obra de las Comisiones dictaminadoras del Senado, atendiendo a la misma circunstancia que se valoró en el párrafo segundo, de que en el proceso de designación de los consejeros intervienen los tres Poderes de la Unión, por lo que de acuerdo a lo expuesto por los propios Senadores, esta situación podía generar enfrentamientos hacia el interior del Consejo. Por lo cual, los Senadores consideraron conveniente adicionar en el dictamen este precepto constitucional, ya que, "...conviene dejar fuera de toda duda que los consejeros designados por el Senado y por el Presidente no son representantes de estos órganos, ni quedan vinculados a ellos en el ejercicio de su notable encargo..."⁵⁷

En el párrafo sexto, se determinó que la ley establecerá las bases para desarrollar la carrera judicial de los funcionarios judiciales, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. A pesar de que el Ejecutivo Federal expuso en la iniciativa que una de las razones de la reforma constitucional era precisamente "elevar a rango

⁵⁷ *Ibidem*, p. 200.

constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados queda sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes”,⁵⁸ en el proyecto final de decreto que presentó omitió la redacción de este enunciado. Por lo que igual que en el párrafo quinto anterior, su inclusión se debió a las consideraciones realizadas por las Comisiones Unidas del Senado:

...hemos considerado importante elevar a rango constitucional, los principios y las bases para la creación de una nueva organización académica judicial de excelencia, quien a través de rigurosos exámenes de ingreso, proporcione la preparación más adecuada a los aspirantes a la judicatura federal...⁵⁹

En el párrafo séptimo, a su vez, se confirió al Consejo la facultad reglamentaria para expedir todos aquellos acuerdos generales que considere necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones. Como comenta Mario Melgar Adalid, el otorgamiento de esta atribución al Consejo, guarda analogía con la facultad concedida a la Suprema Corte, en el artículo 94, párrafo séptimo, para expedir también todos aquellos acuerdos generales que considere pertinentes para lograr una mejor impartición de justicia.⁶⁰

En el octavo párrafo, se aprobó que las decisiones del Consejo de la Judicatura serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales, podrán ser revisadas por el Pleno de la Suprema Corte. En un inicio, tanto la iniciativa presidencial, como el dictamen de las Comisiones del Senado, proponían que las decisiones del Consejo fueran definitivas e inatacables, sin contemplar la posibilidad de algún recurso que permitiera recurrir sus decisiones. Sin embargo, esta situación de inimpugnabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura, generó algunos cuestionamientos entre los Senadores, al momento de su discusión. El Senador perredista Guillermo del Río Ortegón, criticó este aspecto de la iniciativa del Ejecutivo y del dictamen propuesto por el Senado, al señalar que mientras que respecto de las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal se proponía que pudieran ser impugnadas por vía

⁵⁸ *Ibidem*, p. 159.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 201.

⁶⁰ Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4ª. ed., México, Porrúa, 2000, p. 126.

jurisdiccional, tratándose del Consejo de la Judicatura se establecía que éstas fueran definitivas e inatacables.⁶¹ Ninguno de los Senadores que posteriormente hizo uso de la palabra se refirió a este asunto. Solamente, el Senador José Trinidad Lanz Cárdenas hizo saber que las comisiones dictaminadoras habían realizado trece modificaciones al proyecto original de dictamen,⁶² entre las que se encontraban la adición del párrafo octavo en comento y la del párrafo tercero anteriormente citada, por lo que el Pleno del Senado aprobó en su mayoría la adición del recurso de revisión administrativa, para que las decisiones del Consejo pudieran ser revisadas por la Suprema Corte, en materia de designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces.

Por último, en el párrafo noveno se dispuso que el Consejo de la Judicatura elaborara el presupuesto del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte. Las Comisiones del Senado dictaminaron sobre el particular, que al otorgar esta facultad al Consejo: “La elaboración del presupuesto del Poder Judicial por el Consejo, estará basada en la experiencia cotidiana y en el conocimiento de las necesidades más apremiantes de dicho poder.”⁶³

Por lo que hace a la reforma del artículo 123 constitucional, apartado B., fracción XII, se estableció como una atribución más del Consejo de la Judicatura, el resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Poder Judicial y sus trabajadores. Anterior a la reforma constitucional de 1994, los conflictos laborales de los servidores públicos del Poder Judicial eran resueltos por el Pleno de la Suprema Corte. Con la creación del Consejo, se consideró prudente restarle esta facultad a la Corte y otorgársela a este nuevo órgano, “debido principalmente, a los temores y excesiva prudencia que en algunos funcionarios judicial, puede producir el demandar respeto sus derechos laborales”,⁶⁴ al máximo tribunal del país, en este caso, la Suprema Corte.

De los comentarios realizados a los artículos modificados dentro de la reforma constitucional de 1994, relativos a la creación del Consejo de la Judicatura, se

⁶¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, nota 122, pp. 230-231.

⁶² *Ibidem*, p. 261.

⁶³ *Ibidem*, p. 186.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 187.

advierte la confrontación de dos modelos institucionales del Consejo de la Judicatura: el del Poder Ejecutivo y el del Senado. El primer modelo se plasmó en el proyecto de iniciativa y se caracterizó en algunos aspectos por propugnar un Consejo de la Judicatura, como órgano constitucional autónomo, al proponer la designación de Consejeros entre los juzgadores del Poder Judicial, mediante procesos de elección interna y considerar como definitivas e inatacables las decisiones del Consejo, sin prever la posibilidad de recurso alguno. Empero, en otros se mostró restrictivo, ya sea al sugerir una integración con consejeros mayoritariamente externos y minoritariamente internos del Poder Judicial, o bien al no prever de manera amplia las facultades sobre la administración de la carrera judicial.

El segundo modelo se vislumbra en el dictamen realizado por las Comisiones senatoriales y en la discusión que se generó sobre él en el Pleno del Senado, el cual, igualmente que el del Ejecutivo, en unos temas se mostró como un órgano de avanzada y en otros no. Por ejemplo, al corregir la iniciativa del Ejecutivo en el sentido de establecer como una facultad del Consejo la gestión de la carrera judicial y constitucionalizar de manera expresa los principios que la rigen, así como favorecer una integración predominantemente judicial de este órgano. Y en otros se quedó corto, como por ejemplo, al preceptuar como método de selección de los Consejeros del Poder Judicial la insaculación, y no establecer un proceso más objetivo y transparente, no nada más para los del Judicial, sino también aplicable a los dos consejeros designados por el Senado y al elegido por el Ejecutivo.

Sin embargo, a pesar de todas estas vicisitudes, constitucionalmente se logró plasmar a nivel federal un modelo de Consejo de la Judicatura mexicano con facultades constitucionales sustanciales y complementarias importantes, si se toma en cuenta, que anterior a la reforma constitucional de 1994, la mayoría de las facultades de administración y gobierno del Poder Judicial, eran de carácter legal y sólo algunas de naturaleza constitucional. Por lo que la creación del Consejo de la Judicatura, significó por mucho, la constitucionalización de las

funciones de administración judicial, que anteriormente habían permanecido relegadas al cuerpo legal.

4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 11 DE JUNIO DE 1999

4.1 El contexto de la reforma

Pasados los primeros 4 años de vida institucional del Consejo de la Judicatura, en los que se sentaron las bases constitucionales, legales y reglamentarias de su funcionamiento y organización, se gestó la segunda reforma constitucional relacionada con este órgano, y la tercera del Poder Judicial durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.⁶⁵

A diferencia de la falta de discusión previa que prevaleció en la reforma constitucional de 1994, la reforma constitucional del Consejo de la Judicatura de 1999, estuvo precedida por dos importantes controversias. La primera de carácter jurisdiccional y la segunda de naturaleza doctrinal. La controversia de carácter jurisdiccional sobre el Consejo de la Judicatura, se inició el 11 de agosto de 1998, mediante la resolución dictada en esa fecha, por el Pleno de la Suprema Corte, en el juicio de amparo directo en revisión 3263/97-00, promovido por Maribel García García. La historia procesal de este asunto tiene por principio la resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, que determinó la destitución del cargo de la quejosa como secretaria de Tribunal de Circuito. Inconforme con dicha sanción, la servidora pública referida interpuso demanda de amparo contra la resolución emitida en su contra. A la cual recayó un auto de desechamiento dictado por el juez de Distrito, por considerar que el artículo 100 constitucional establece una notoria causa de improcedencia para conocer en amparo de los actos reclamados, al ser definitivos e inatacables los actos emitidos por el Consejo

⁶⁵ Del período que comprendió el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, del 1 de diciembre de 1994 al 1 de diciembre de 2000, el Poder Judicial experimentó 3 reformas constitucionales, la del 31 de diciembre de 1994, la del 22 de agosto de 1996 y la del 11 de junio de 1999. De estas 3 reformas, solamente la primera y última, atienden a aspectos de la administración de la justicia, en tanto que la tercera, trata propiamente cuestiones electorales, como lo significa la incorporación del Tribunal Electoral a la estructura del Poder Judicial, es por ello que para efectos del presente trabajo únicamente se hace mención de las dos reformas citadas.

de la Judicatura. En contra de ese auto de desechamiento de la demanda, la quejosa promovió un recurso de revisión, ante el tribunal Colegiado, el cual fue admitido e inmediatamente turnado a la Suprema Corte, para efecto de que el Máximo Tribunal del país ejerciera la facultad de atracción prevista en el artículo 107 constitucional, fracción VIII.

Tanto para justificar la procedencia del amparo, como para combatir la constitucionalidad del acto reclamado, la demandante de garantías basó su pretensión en dos argumentos torales: 1. Que si bien, el artículo 100 constitucional, párrafo octavo, señala expresamente que las decisiones del Consejo de la Judicatura son inimpugnables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados federales, pero para el resto de los servidores públicos judiciales esa regla no opera en el ámbito administrativo, mas no comprende, por tanto, el juicio de amparo; y, 2. Que el juicio de garantías se instituyó para corregir todo tipo de violaciones a los derechos individuales cometidas por cualquier autoridad, incluyendo el Consejo de la Judicatura.⁶⁶

La decisión de este asunto dividió a tal grado la opinión de los ministros y ministra de la Suprema Corte, que fue necesario diferir la sesión plenaria en 3 ocasiones.⁶⁷ Además de las controvertidas consideraciones técnicas que se ventilaron en este asunto, en relación a la admisión del juicio de amparo, de suyo importantes, lo que en el fondo imprimió un grado de interés y trascendencia jurídica particular al recurso de revisión atraído, fue la candente pero razonada confrontación de ideas y argumentos que se propició en el Pleno de la Corte, en torno al debate de la naturaleza jurídica del Consejo. Por un lado, estaban los que argumentaban que así como nadie puede dudar que la intención fundamental del

⁶⁶ Amparo en revisión 3263/97, fojas, 47 a 48.

⁶⁷ La primera ocasión que se difirió la sesión respectiva (29/06/1998), fue para efecto de solicitar al Consejo de la Judicatura copia de la resolución impugnada como acto reclamado; la segunda (04/08/1998), debido al empate de cinco votos que se suscitó en relación con diversos puntos resolutivos controversiales de la sentencia; la tercera (10/08/1998), a efecto de analizar el planteamiento de impedimento formulado por el entonces Ministro Presidente Aguinaco Alemán y analizar consideraciones y resolutivos del proyecto presentado por el ponente, en este caso, el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Finalmente, el citado 11 de agosto de 1998, se celebró la votación correspondiente a los puntos resolutivos controvertidos.

Constituyente Permanente al crear el Consejo de la Judicatura, era liberar a la Suprema Corte de las cargas de trabajo administrativo, “tampoco se puede poner en tela de juicio que era también propósito del legislador que la Suprema Corte continuara siendo la cabeza de todo el sistema judicial y que tuviese en el Consejo un mero auxiliar, valioso sin duda, para el desempeño de las funciones administrativas, de vigilancia y disciplina”.⁶⁸ Por lo que éstos concibieron al Consejo de la Judicatura como un órgano de naturaleza administrativa, subordinado completamente a la Corte.

Por su parte, los que se pronunciaron en el sentido contrario a esta posición, argumentaron mediante el voto de minoría que formularon, que como la Carta Magna establece que efectivamente la intención de la reforma judicial citada fue la de convertir al Consejo de la Judicatura en una instancia administrativa, con la variante de que éste sea un órgano constitucional “terminal”, de “última instancia”, o “límite” en materia de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte, pues, “Resultaría incoherente con el propósito primordial de la iniciativa, consistente en descargar de la Suprema Corte el conocimiento de cuestiones administrativas, asignarle nuevamente esa tarea...”.⁶⁹ Finalmente, el asunto fue resuelto por el Pleno de la Corte, por mayoría de 6 votos 4 cuatro, en el sentido de ordenar al juez de Distrito admitir la demanda de amparo promovida por la quejosa contra la resolución del Pleno del Consejo. Formulando al respecto voto de minoría los ministros inconformes con la decisión de la mayoría.⁷⁰

Posteriormente, la discusión sobre el Consejo de la Judicatura, pasó de las sentencias, a la prensa, al ventilarse en un medio de comunicación escrita, el 28 de septiembre de 1998,⁷¹ la noticia de la presentación ante la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, de un anteproyecto de reformas

⁶⁸ Amparo en revisión, 3263/97, foja 101.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 165.

⁷⁰ A favor de ordenar al juez de Distrito admitir la demanda de amparo promovida por la quejosa, votaron los ministros y ministra: Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Castro y Castro; mientras que en contra, los ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero y Ortiz Mayagoitia. Absteniéndose de votar el ministro Aguinaco Alemán. *Ibidem*, p. 114.

⁷¹ El Universal, 28 de septiembre de 1998.

constitucionales a los artículos 94, 97, 100, 104 y 107, elaborado de manera conjunta por los Ministros Genaro David Góngora Pimentel y Juventino Castro y Castro, con el objeto de fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial. En dicho anteproyecto, se consignó la necesidad de replantear constitucionalmente la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura, toda vez que de acuerdo a la opinión de los autores de ese proyecto, los límites y la extensión de las facultades del Consejo no fueron determinados con precisión al momento de su creación en 1994, “por lo que éstas se han venido extendiendo o estrechando conforme el criterio de la oportunidad”.⁷²

La intención inicial de reformar al Consejo de la Judicatura manifestada por el Ministro Góngora Pimentel en septiembre de 1998, fue ratificada por éste, el 4 de enero de 1999, al resultar electo por el Pleno de la Corte, Ministro Presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, para el período de 1999-2002. Al protestar el cargo, Góngora Pimentel expresó su interés de continuar con la sinergia de transformación del Poder Judicial iniciada en 1994,⁷³ como parte del plan de trabajo que se proponía realizar intitulado *Hacia el sistema de impartición de justicia del siglo XXI*,⁷⁴ en el cual se incluyó como segundo punto, la reestructuración del Consejo de la Judicatura.

Tres meses después, el 21 de marzo de 1999, en el evento de conmemoración del 193 aniversario del natalicio de Benito Juárez, el Ministro Presidente Góngora Pimentel aprovechó la oportunidad que se le concedió de pronunciar el discurso oficial de ese evento, y solicitó a los otros Poderes de la Unión, seguir apoyando al

⁷² Góngora Pimentel, Genaro David, *Encuentro con los medios*, México, SCJN, 1999, pp. 42-43.

⁷³ Aranda, Jesús, “En inusitada elección Góngora Pimentel asumió la presidencia de la Suprema Corte”, *La Jornada*, 5 de enero de 1999, véase: <http://www.jornada.unam.mx/1999/01/05/eleccion.html>

⁷⁴ Los 11 ejes de trabajo sobre los cuales se desarrolló la administración de los Plenos de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, presididos por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, son: 1. La reafirmación de la condición de tribunal constitucional de la Suprema Corte; 2. La reestructuración del Consejo de la Judicatura; 3. El fortalecimiento de las relaciones con los poderes judiciales de otros países; 4. La negociación con los restantes poderes públicos federales del monto presupuestal del Poder Judicial; 5. El incremento de órganos jurisdiccionales en circuitos con mayor demanda judicial; 6. El abatimiento y prevención del rezago de los órganos jurisdiccionales; 7. La institucionalización de la carrera judicial; 8. La consolidación de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; 9. La divulgación de la cultura jurídica por parte de la SCJN; y, 10. La automatización de la información pública del Poder Judicial, véase: Aragón Mendía, Adolfo O., “Presentación”, en *Cuatrienio 1999-2002. El poder del equilibrio... testimonios de un esfuerzo compartido*, México, SCJN, 2002, pp. XXIII-XXIV.

Poder Judicial con reformas a los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución General.⁷⁵ Asimismo, en cuanto al propósito de la iniciativa solicitada puntualizó:

La iniciativa de reformas que se solicita al Ejecutivo Federal, y su materialización constitucional a través del Congreso de la Unión, no conlleva como objetivo malograr o debilitar a tan importante órgano, sino sólo delimitar en la propia Constitución el sitio que tiene el Consejo de la Judicatura Federal: como institución encargada de la destacada función de administrar al Poder Judicial, salvo, claro está, a la Suprema Corte.⁷⁶

El anuncio público de la intención de la Suprema Corte de reformar al Consejo de la Judicatura, originó una importante discusión entre diversos juristas que trascendió a la opinión pública nacional. El debate giró alrededor de dos posiciones: los que se pronunciaron a favor de la reforma y los que se manifestaron en contra de lo que denominaron la “contrarreforma del Consejo de la Judicatura”. Los primeros consideraban que la creación de esta institución significaba una estructura administrativa innecesaria en el Poder Judicial, por lo que proponían restarle facultades al Consejo y convertirlo en un órgano dependiente y subordinado del Pleno de la Corte, a la usanza de la Comisión de Gobierno y Administración del Pleno que funcionó en antaño. Por su parte, la posición que se manifestó en contra de la reforma del Consejo, estuvo integrada por diversos académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que en 1994 habían impulsado su creación, quienes señalaban que si bien el proyecto de reformas constitucionales pudiera “tener algún aspecto positivo...en el fondo persigue, y así será, subordinar el Consejo de la Judicatura Federal al Pleno de la Suprema Corte”.⁷⁷

Por lo que el contexto previo a la presentación de la iniciativa de reforma del Consejo de la Judicatura se caracterizó por un ambiente de confrontación de argumentos jurisdiccionales y discusión de razonamientos doctrinales en la opinión pública, entre los miembros del Pleno de la Corte que impulsaban la reforma y los miembros del Pleno del Consejo que se oponían a ella. Llegando a

⁷⁵ Góngora Pimentel, Genaro David, *Encuentro con los medios*, op. cit., nota 169, p. 72.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 73

⁷⁷ Carpizo MacGregor, Jorge, “Otra reforma constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, núm. 2, p. 213.

constituir este hecho un precedente novedoso en la historia de la relación institucional entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, pero a la vez riesgoso en cuanto a la unidad del Poder Judicial se refiere.

4.2 *La iniciativa de la reforma*

Ante la imposibilidad que existe en el ordenamientos constitucional mexicano, de que tanto la Suprema Corte, como el Consejo de la Judicatura, puedan proponer iniciativas de ley al Congreso de la Unión, respecto de su organización y competencia, el Presidente de la República retomó la solicitud de reformas planteada por el Ministro Presidente de la Corte y del Consejo, y 15 días después de realizada ésta, presentó a la Cámara de Senadores, el 6 de abril de 1999, una iniciativa de decreto de reforma de los artículos constitucionales: 94, 97, 100 y 107, con fundamento en la facultad de iniciativa que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Ley Fundamental.

El contenido de ese proyecto de iniciativa de reformas, se centró en dos aspectos fundamentales: 1. En la reafirmación de la Suprema Corte como tribunal constitucional; y, 2. En la reestructuración de la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura hacía el interior del Poder Judicial. Para materializar constitucionalmente la reafirmación de la Suprema Corte como tribunal constitucional, el Ejecutivo Federal propuso modificar el párrafo sexto del artículo 94, y la fracción IX del numeral 107, "...a fin de ampliar la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales, y, con base en ello, remitir a los tribunales colegiados de circuito, en los cuales hubiere establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia...".⁷⁸ En tanto que, para lograr la reestructuración del Consejo de la Judicatura, la iniciativa presidencial planteó reformar el primer párrafo del artículo 94; último párrafo del numeral 97; y segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno del artículo 100, así como adicionar un párrafo primero al referido artículo 100.

⁷⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura*, México, 5ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, 2000, t. XV, p. 421.

Paradójicamente, a pesar de que la intención del Presidente de la República de reformar al Consejo de la Judicatura era muy clara, el sentido de los argumentos expuestos para fundamentar esta decisión no lo fue tanto. En las consideraciones vertidas por el Ejecutivo en la iniciativa, se partió del reconocimiento de los logros alcanzados con la reforma judicial de 1994, al resaltar que, “Los resultados de las reformas judiciales han estado a la vista, y gracias a ellas ha sido posible que los órganos jurisdiccionales procesen muchos de los conflictos que se han estado presentando en el país con motivo del cambio social que estamos viviendo”.⁷⁹ Bajo esta misma lógica argumentativa de considerar los avances logrados y omitir el análisis de los aspectos a modificar, el Ejecutivo Federal se expresó respecto del Consejo de la Judicatura:

En este mismo contexto, las reformas también han mostrado sus bondades en lo concerniente al Consejo de la Judicatura Federal, en tanto este órgano ha estado en la posibilidad de participar de un modo más directo y eficiente en las actuaciones que cotidianamente llevan a cabo los juzgados y tribunales. Esto ha permitido darle mayor transparencia a la labor de jueces y magistrados, tanto porque las designaciones de éstos se hacen de un modo más objetivo, a partir de los elementos propios de la carrera judicial, como porque el Consejo de la Judicatura ha llevado a cabo una revisión más escrupulosa de su actuación.⁸⁰

El Presidente de la República se limitó a expresar como argumento importante de la modificación del párrafo primero del artículo 94, y la adición del párrafo primero del artículo 100, lo siguiente:

La precisión referida es importante, en tanto que desde el momento mismo de su creación han surgido una serie de dudas acerca de la naturaleza jurídica del Consejo, mismas que en alguna medida han provocado diferencias respecto a los alcances de sus funciones frente a las que tienen conferidas los órganos jurisdiccionales.⁸¹

Con lo que la justificación de la reforma constitucional del Consejo de la Judicatura, quedó reducida a una necesidad de precisión de su configuración constitucional, pues de acuerdo a las consideraciones vertidas por el Ejecutivo en su iniciativa, la circunstancia de que el Consejo se ubicará en el primer párrafo del

⁷⁹ *Ibidem*, p. 420.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ *Ibidem*, p. 423.

artículo 94 como un órgano depositario del Poder Judicial, junto con los órganos propiamente jurisdiccionales, generaba importantes confusiones respecto de los alcances de sus funciones, dada la naturaleza administrativa de éste. Por lo que, de acuerdo a las razones expuestas por el Ejecutivo, se impuso la necesidad de la correcta ubicación del Consejo como órgano administrativo y no jurisdiccional, atendiendo a que:

En nuestro régimen constitucional, cada una de las funciones que dan lugar al principio de división de poderes se asigna a órganos específicos del Estado, a efecto de que lleven a cabo las atribuciones que se consideran propias de cada una de tales funciones. Con base en lo anterior, si la función judicial tiene como cometido fundamental la resolución de conflictos entre particulares, entre éstos y los órganos del Estado o entre los órganos mismos del Estado, se hace necesario que el ejercicio del Poder Judicial quede depositado sólo en órganos judiciales, lo que quedaría precisado en el texto propuesto.⁸²

Evidenciándose de esta manera uno de los propósitos centrales que motivó la iniciativa presidencial de 1999: suprimir la conformación del Consejo de la Judicatura, como órgano depositario del Poder Judicial, y dejar en claro que los únicos órganos depositarios del Poder Judicial, eran precisamente aquellos que ejercían funciones propiamente jurisdiccionales, como: la Suprema Corte, el Tribunal Electoral, los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito. Exceptuándose de este supuesto al Consejo de la Judicatura, al proponer ubicarlo en el primer párrafo del artículo 100, como un órgano encargado de administrar, vigilar, disciplinar e impulsar la carrera judicial hacía el interior del Poder Judicial, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, en la que textualmente se señaló:

En suma, la precisión del Consejo de la Judicatura como un órgano del Poder Judicial lo ubica en la estructura de éste y define su relación con el resto de los órganos del mencionado Poder, preservando su independencia para la adecuada toma de decisiones. Esta independencia garantiza que sus resoluciones serán tomadas únicamente por el órgano colegiado máximo con plena libertad de sus

⁸² *Idem.*

integrantes, atendiendo a sus cualidades personales y técnicas, en procedimientos deliberatorios que priorizan la exposición de las buenas razones.⁸³

Significándose de esta forma la iniciativa presidencial de reformas de 1999, por carecer de una argumentación completa que permitiera deducir las razones que sustentaran las modificaciones a realizar, con respecto del Consejo de la Judicatura, puesto que contradictoriamente, la iniciativa solamente resaltó en sus consideraciones las bondades de la instauración de este nuevo órgano en 1994. Aduciendo únicamente de manera genérica como razón de la transformación del Consejo, los buenos resultados logrados por éste hacia el interior del Poder Judicial.

4.3 Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara de origen

El mismo día en que el Presidente de la República presentó a la Cámara de Origen, en este caso la Cámara de Senadores, el proyecto de decreto de reformas constitucionales al Poder Judicial, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado acordó el turno del proyecto de iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen.

El estudio y elaboración de la propuesta de dictamen de la iniciativa presidencial, se inició con la designación de los Senadores que habrían de integrar la subcomisión encargada de redactar y presentar el proyecto de dictamen respectivo. Los integrantes de las Comisiones Unidas presentaron al Pleno del Senado el proyecto de dictamen encargado, en sesión de 27 de abril de 1999, esto es, 21 días naturales después de su turno. Por lo que contrario a lo sucedido en el proceso de elaboración del dictamen de la iniciativa de reformas de 1994, en el que las Comisiones dictaminadoras del Senado contaron solamente con 9 días naturales, en 1999 las Comisiones legislativas contaron con un mayor tiempo para su estudio y redacción.

⁸³ *Ibidem*, pp. 423-424.

Al igual que el Ejecutivo en la iniciativa, los miembros de las Comisiones Unidas partieron de la premisa de que dado los buenos resultados obtenidos con la reforma judicial de 1994, se hacía indispensable continuar fortaleciendo al Poder Judicial, ya que, “El avance innegable que significó la reforma del 94, alienta a proseguir el camino.”⁸⁴ Este mismo razonamiento se aplicó de manera análoga respecto del Consejo de la Judicatura en lo particular, al tiempo que los Senadores que valoraron la iniciativa solamente resaltaron las fortalezas del Consejo y omitieron sus debilidades, al dictaminar que:

El desempeño del Consejo de la Judicatura, eje de esta reforma judicial, ha sido exitoso desde el momento de su creación y así se puede constatar en sus resultados. El Consejo ha designado por medio de concursos de oposición calificados de manera objetiva y anónima, imparciales, con jurados que han sido seleccionados colegiadamente de acuerdo a lo que marca la ley al 80% de los Jueces de Distrito...Otro aspecto que hay que resaltar es que el Consejo de la Judicatura ha hecho la designación de 44% de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito a partir de que se creó...Otro punto que hay que destacar es el relativo a la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, creándose por el Consejo 35 Tribunales Colegiados de Circuito, 5 Tribunales Unitarios de Circuito y 24 Juzgados de Distrito.⁸⁵

De tal suerte, que el proyecto de dictamen senatorial que debía ser un estudio jurídico crítico sobre las propuestas de reformas presentadas por el Ejecutivo, respecto del Consejo de la Judicatura, se convirtió en una síntesis de los principales logros alcanzados por el Consejo en sus primeros 4 años de funcionamiento. Pues en lugar de analizarse en este documento las cuestiones medulares del funcionamiento del Consejo que se pretendían reformar, como: la naturaleza jurídica del Consejo como órgano depositario del Poder Judicial, el sentido de las funciones de éste como órgano administrativo, la relación institucional entre los Plenos de la Suprema Corte y el Consejo, el alcance del recurso de revisión administrativa contra las decisiones del Consejo, etc., solamente se valoraron los principales logros de la actuación de este órgano.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 430.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 434.

De lo que se colige que la metodología seguida por las Comisiones Dictaminadoras para valorar la iniciativa, resultó parcialmente incorrecta, en virtud de que no obstante que los cambios constitucionales propuestos por el Ejecutivo estaban perfectamente delimitados en su iniciativa, el proyecto de dictamen no contuvo algún razonamiento que se refiriera de manera directa a los aspectos que se propuso reformar, sino que única y exclusivamente se limitó a enunciar los resultados obtenidos en materia de carrera judicial, creación de nuevos órganos jurisdiccionales, instalación y equipamiento de órganos jurisdiccionales, realización de visitas de inspección e imposición de sanciones, aspectos verdaderamente importantes de la vida del Consejo de la Judicatura, pero que en esa ocasión no eran objeto de discusión.

Lo que confirmó en una mayor medida esta situación de falta de metodología en el estudio y análisis de la iniciativa de reformas por parte de las Comisiones Dictaminadoras, fue el hecho de que el proyecto de dictamen no fue objeto de debate o discusión en el Pleno al momento de su presentación, ya que éste fue aprobado por el Senado, por unanimidad, en los mismos términos en los que fue propuesto. De lo que se derivó, que una vez que se dio la primera lectura al dictamen y se dispensó una segunda, en la misma sesión de su presentación al Pleno, el 27 de abril citado, se sometió a discusión y votación, siendo aprobado mediante 102 votos a favor y 2 abstenciones.⁸⁶ Aprobado el proyecto de decreto, se pasó a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes, en términos del artículo 72, fracción, a), de la Carta Magna.

4.4 Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara revisora

Inmediatamente después de que la Cámara de Senadores aprobó el proyecto de decreto de reformas, el 27 de abril del citado año, este documento fue recibido por la Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara revisora. En consecuencia, la presidencia de la mesa directiva del Pleno de la Cámara de Diputados turnó el proyecto de decreto de reformas remitido por el Senado, a las Comisiones Unidas

⁸⁶ *Ibidem*, p. 442.

de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para su estudio y elaboración.⁸⁷

El dictamen turnado fue presentado por las Comisiones dictaminadoras a la Asamblea de la Cámara de Diputados, en sesión del 29 siguiente.⁸⁸ El dictamen de la Cámara baja se caracterizó por seguir un orden en sus consideraciones y presentar un análisis conciso respecto de los motivos de reforma del Consejo de la Judicatura. En primer lugar, comenzó por reconocer la especial importancia concedida por el Poder Reformador a la actualización de los principios básicos de impartición y administración de justicia contenidos en la Constitución Federal. En segundo lugar, destacó el espíritu manifiesto de la iniciativa de profundizar los alcances de la reforma judicial de 1994, mediante la precisión de la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura. En tercer lugar, comentó las diversas modificaciones introducidas a la iniciativa del Ejecutivo Federal por el Senado. En ese tenor, las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados expusieron sobre la reforma del Consejo lo siguiente:

...de aprobarse la reforma constitucional en estudio, se perfeccionaría la relación existente entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de nuestro ordenamiento jurídico y el Consejo de la Judicatura Federal, cuya función constitucional es la correcta administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte.⁸⁹

Por lo que a pesar de que la Cámara de Diputados contó con un menor tiempo para la elaboración del dictamen, 2 días apenas, en comparación con el mayor término del que disfrutó la Colegisladora: 21 días, la cuestión de la reforma del Consejo de la Judicatura fue abordada con una mayor precisión en el dictamen emitido por la Cámara de Diputados, que en el dictamen elaborado por la Cámara de Senadores, al definirse concretamente en la primera, la razón principal que motivó la reforma judicial de 1999, y no incurrir en el error metodológico de la segunda, de únicamente tomar en cuenta las fortalezas de la creación del Consejo, sin analizar sus flaquezas. Como se advierte de la siguiente valoración de la iniciativa:

⁸⁷ *Ibidem*, p. 443.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 442-443.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 444.

El objetivo perseguido en la iniciativa presidencial fue dejar en claro que el Consejo de la Judicatura Federal, si bien forma parte del Poder Judicial de la Federación, tiene una naturaleza jurídica diferente en tanto lleva a cabo funciones de diverso tipo de las estrictamente jurisdiccionales.⁹⁰

4.5 Comentarios a las reformas constitucionales aprobadas en 1999

De los 4 preceptos constitucionales reformados en 1999, 3 de ellos atendieron de manera directa sobre el funcionamiento y organización del Consejo de la Judicatura, los artículos: 94, 97 y 100. El cambio constitucional del Consejo en esa fecha, se inició con la modificación del artículo 94, primer párrafo, con la finalidad de determinar la naturaleza jurídica de este órgano. En este enunciado constitucional se estableció que la potestad del Poder Judicial recaerá exclusivamente en los órganos jurisdiccionales que lo integran, esto es, en la Suprema Corte, en el Tribunal Electoral, en los tribunales colegiados y unitarios de Circuito, así como en los juzgados de Distrito, y no en el Consejo de la Judicatura.

Originalmente, en este mismo primer párrafo en 1994, se ubicó al Consejo de la Judicatura como órgano depositario del Poder Judicial, junto con los órganos jurisdiccionales. Empero, de acuerdo a lo expuesto por el Ejecutivo en su proyecto de iniciativa de abril de 1999, esta configuración generó ciertas confusiones sobre la naturaleza jurídica del Consejo, dado que se consideraba por parte de los partidarios de la reforma, que su ubicación junto con los órganos jurisdiccionales ocasionaba una fractura del principio de unidad jurisdiccional, puesto que se interpretaba al Consejo de la Judicatura como un órgano de naturaleza jurisdiccional, al incluirse dentro de los órganos depositarios del Poder Judicial, no obstante que “La inclusión del Consejo en la relación de órganos integrantes del PJF no suponía que el Consejo fuera un órgano jurisdiccional, pues la mera enunciación no confería tales facultades”.⁹¹

Bajo este contexto, el Ejecutivo Federal propuso depositar “el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación en

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ Melgar Adalid, Mario, *op cit.*, nota 157, p. 243.

un Tribunal Electoral, en Tribunales colegiados y unitarios de Circuito y en juzgados de Distrito. El Poder Judicial de la Federación contará con un Consejo de la Judicatura Federal.”⁹² Por lo que de acuerdo a la nueva configuración del Consejo propuesta por el Presidente, éste se puede considerar, como apunta Mario Melgar Adalid, como un órgano “en el que no se deposita el poder, pero que forma parte del mismo”.⁹³

Sobre el particular, las Comisiones Unidas del Senado consideraron que atendiendo a que la aprobación de estas reformas constitucionales buscaba una redefinición y armonización de las atribuciones entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, y:

A fin de que estos cambios no se interpreten como el establecimiento de jerarquías entre Corte y Consejo, se propone establecer claramente la función del Consejo dentro del Poder Judicial de la Federación, tomando en cuenta que para el Poder Revisor de la Constitución, ambos aspectos, es decir un ejercicio armonizado de atribuciones y el respeto a las atribuciones del Consejo, son igualmente importantes para una administración de justicia.⁹⁴

En este sentido, las Comisiones dictaminadoras del Senado propusieron y aprobaron suprimir las últimas líneas del primer párrafo que citaban que el Poder Judicial contaría con un Consejo de la Judicatura, y prefirieron incorporar en este mismo artículo 94, como un segundo párrafo, lo que anteriormente constituía el primer enunciado del artículo 100, que actualmente señala que: “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.”

La traslación del primer párrafo del artículo 100, al texto del artículo 94, como segundo párrafo, por parte del Senado, tuvo como finalidad lo siguiente:

⁹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura, op. cit.*, nota 175, p. 426.

⁹³ Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 157, p. 242.

⁹⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura, op. cit.*, nota 175, p. 436.

Para precisar que ésta es una distinción de funciones que no implica ninguna jerarquía entre órganos, estas Comisiones Unidas consideran conveniente que inmediatamente después de hecha esta distinción, se precise claramente la función del Consejo de la Judicatura dentro del Poder Judicial de la Federación, es decir la de llevar su administración, vigilancia y disciplina, con excepción de los de la Suprema Corte.⁹⁵

Por su parte las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, sobre esta modificación realizada por el Senado a la iniciativa del Ejecutivo, dictaminaron:

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, se estima adecuada la modificación introducida por el Senado de la República a la iniciativa presidencial, pues la ayuda a clarificar la posición del Consejo de la Judicatura y fundamentalmente, diferenciar las atribuciones entre los órganos del Poder Judicial de la Federación. Esta modificación precisa el sentido de las reformas constitucionales de 1994, en tanto hace evidente que no existen jerarquías orgánicas al interior del Poder Judicial, sino fundamentalmente una distribución de funciones.⁹⁶

Delimitándose de esta manera, las funciones del Consejo de la Judicatura, mas no su naturaleza, en el sentido de que en el segundo párrafo del artículo 94, se ratificaron las facultades constitucionales esenciales de este órgano, administrar, vigilar y disciplinar los órganos jurisdiccionales federales, mientras que en el primer párrafo del artículo 100, fue poco claro en cuanto a su naturaleza se refiere, ya que en dicho párrafo efectivamente se señala que el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial, pero sobre el cual no se deposita el poder, lo cual significa, como subraya Melgar Adalid, un despropósito constitucional,⁹⁷ desde el punto de vista de que el Consejo de la Judicatura es un órgano que está integrado al Poder Judicial, pero al mismo tiempo separado de los órganos que lo integran.

En cuanto al artículo 97 se refiere, se modificó su último párrafo, para efecto de que el acto solemne de protesta de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, designados por el Consejo de la Judicatura, se realice de manera conjunta ante los Plenos unidos de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura. Anterior a esta reforma, el acto protocolario de la protesta únicamente se realizaba ante el

⁹⁵ *Ibidem*, p. 436.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 444.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 411.

Pleno del Consejo, en concordancia con la facultad de designación que le confería el dispositivo constitucional número 97, primer párrafo. Respecto de esta modificación, el Ejecutivo Federal razonó en la parte considerativa de la iniciativa que: “No existe justificación para excluir al máximo órgano jurisdiccional de un acto tan solemne en el que jueces y magistrados protestan precisamente el desempeño de la función jurisdiccional”.⁹⁸

Al respecto, tanto las Comisiones Unidas del Senado, como de la Cámara de Diputados que dictaminaron esta propuesta de reforma, se adhirieron al sentido planteado por el Presidente Zedillo en su iniciativa, toda vez que no realizaron algún pronunciamiento. Sin embargo, la anterior modificación fue vista por ciertos tratadistas, como Mario Melgar, como un signo evidente del nuevo control que se le confería a la Corte sobre el funcionamiento del Consejo, al considerar que:

La adición es una clara muestra de cómo se puede desvirtuar el sentido y la significación del texto constitucional para dar una “señal” de contenido político. Como el texto anterior establecía que los magistrados y jueces protestarían ante el CJF o ante la autoridad que determinará la Ley, era innecesario que el texto agregara a la SCJN, pues bastaba que la Ley así lo expresara.⁹⁹

Al igual que en 1994, el artículo 100 constitucional concentró la mayoría de las reformas constitucionales de 1999. En el primer párrafo se dispuso que el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial con independencia técnica de gestión. Sobre este aspecto, la propuesta de la Suprema Corte era la de convertir al Consejo en un órgano desconcentrado dependiente de la propia Corte. Empero, esta propuesta no fue considerada por el Ejecutivo, ni por el Senado, ni mucho menos por la Cámara de Diputados, toda vez que ello hubiera significado un contrasentido constitucional, en relación con la reforma de 1994, por lo que finalmente se estableció que el Consejo es un órgano del Poder Judicial, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

En el segundo párrafo, se consignó que los 3 integrantes del Poder Judicial debían ser designados por el Pleno de la Suprema Corte, de entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito. Esta nueva disposición constitucional suprimió la

⁹⁸ *Ibidem*, p. 424.

⁹⁹ Melgar Adalid, Mario, *op cit.*, nota 157, p. 245.

disposición anterior que preceptuaba que los Consejeros designados por el Poder Judicial se nombrarían por insaculación y que debían seleccionarse a un miembro de entre los jueces de Distrito y los magistrados de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito. La modificación de este párrafo partió de la sugerencia que realizó la Suprema Corte de que los nombramientos de todos los consejeros, incluyendo los no judiciales, correspondieran a la propia Corte, mediante propuestas que hicieran el Ejecutivo y el Senado. Asimismo, en este mismo párrafo la Corte propuso reducir el período de duración del cargo de consejeros de 5 a 3 años.¹⁰⁰ Estas sugerencias de la Suprema Corte fueron incorporadas parcialmente en la iniciativa presidencial y en el texto aprobado por el Senado y la Cámara de Diputados, al aprobar que el Pleno de la Corte designe a los jueces o magistrados que deban fungir como consejeros, mediante mayoría de 8 votos. Al respecto, el Presidente de la República argumentó:

El hecho de que sea el órgano supremo del Poder Judicial el que designe a estas personas, garantiza sin lugar a dudas el que las mismas contarán con una sólida reputación en sus labores judiciales y permitirá identificar a aquéllas que cuenten con la experiencia o las habilidades necesarias para realizar funciones administrativas. En tal sentido, el procedimiento de designación presenta considerables ventajas respecto a un mecanismo aleatorio como el de insaculación.¹⁰¹

De igual forma, en este mismo segundo párrafo, el Ejecutivo Federal propuso reducir el número de consejeros designados por el Poder Judicial, al proponer que el Pleno de la Corte designará a 2, en vez de 3, el Ejecutivo a 2, en vez de 1, y el Senado igualmente a 2. En relación con estas modificaciones propuestas por el Ejecutivo, las Comisiones dictaminadoras del Senado, sostuvieron al igual que en 1994, que no era conveniente que el Consejo se integrara mayoritariamente por personas ajenas al Poder Judicial, puesto que no resultaba adecuado para los propósitos del Consejo que la mayoría de sus integrantes no tuvieran vinculación previa con el Poder Judicial, en virtud del desconocimiento del funcionamiento

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 250

¹⁰¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura, op. cit.*, nota 175, p. 444.

interno de la administración judicial, que ello pudiera significar.¹⁰² Por lo que los miembros de las Comisiones dictaminadoras del Senado propusieron y aprobaron que se respetara el número de consejeros designados por el Poder Judicial, el Senado y el Ejecutivo Federal, es decir, 3, 2 y 1, respectivamente.

Respecto de estas modificaciones realizadas por el Senado al segundo párrafo, las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, dictaminaron que el hecho de que ahora en adelante las designaciones de Consejeros judiciales, los haga la Suprema Corte mediante una mayoría de cuando menos ocho ministros, permitirá “superar algunos de los inconvenientes a que dio lugar la reforma de 1994, en el sentido de que la designación de este tipo de integrantes del consejo son designados mediante insaculación.”¹⁰³ En tanto que, por lo que se refiere al número de Consejeros designados por los Poderes de la Unión, el dictamen de la Cámara revisora precisó:

Por lo que hace a la modificación introducida por el Senado para que el Presidente de la República designe un consejero en lugar de los dos que proponía la iniciativa, se considera adecuada tal modificación debido a que de esa manera se garantiza una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial de la Federación y se evitan suspicacias en cuanto a la intervención en la administración de éste por parte de personas designadas por poderes ajenos al mismo.¹⁰⁴

Siendo ratificado de esta manera por el Poder Reformador de la Constitución en 1999, el criterio similar establecido por el Constituyente Permanente en 1994, de favorecer una integración del Consejo mayoritariamente judicial y minoritariamente política, a efecto de privilegiar la presencia de Consejeros que conozcan por experiencia propia los problemas del Poder Judicial, y de esa manera restringir la influencia externa de los poderes políticos en la vida interna de la judicatura federal en México.

Aunado a las reformas de los párrafos citados, se adicionó al contenido del referido artículo 100 constitucional, un tercer párrafo, en el que se precisaron los requisitos de elegibilidad de los consejeros. En este nuevo tercer párrafo, se añadió que todos los consejeros, con excepción del Presidente, además de reunir

¹⁰² *Ibidem*, p. 436.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 445.

¹⁰⁴ *Idem*.

los requisitos señalados en el artículo 95 constitucional para ser Ministros de la Suprema Corte, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades profesionales, en tanto que los designados por el Pleno de la Suprema Corte, deberán también de gozar con reconocimiento en el ámbito judicial. Antes de esta enmienda, sólo se exigía en el segundo párrafo de este mismo artículo, que los consejeros designados por el Senado y el Presidente de la República, fuesen profesionales que se hubiesen distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad, en tanto que sobre los consejeros designados por el Poder Judicial, no se requería algún requisito adicional, que no fueran los necesarios para ser ministro de la Suprema Corte. Congruente con este precedente, el Ejecutivo Federal propuso en su proyecto de decreto mantener esta distinción en los requisitos exigidos para los consejeros políticos y los consejeros judiciales.

En cambio las Comisiones dictaminadoras del Senado opinaron en sentido inverso, dado que consideraron que no existía justificación alguna para hacer una distinción entre los requisitos que deben satisfacer los elegidos por el Pleno de la Corte y los elegidos por los demás poderes, ya que “Por el contrario, estas Comisiones Unidas proponen que los requisitos de elegibilidad sean satisfechos por todos los miembros del Consejo”.¹⁰⁵ Asimismo, otra adición importante que realizaron las comisiones dictaminadoras en este mismo tercer párrafo, fue la adición de que además de que los consejeros se hubieren distinguido por su honestidad y honorabilidad, también lo hubieren hecho por su capacidad profesional y administrativa. Esta adición, atendió al hecho de que los miembros de las Comisiones dictaminadoras del Senado consideraron conveniente que además de los requisitos de elegibilidad de honestidad y honorabilidad propuestos en la iniciativa, los consejeros contarán con capacidad administrativa, habida cuenta que:

Además de los requisitos de elegibilidad propuestos en la iniciativa, estos consejeros realizarán una labor eminentemente administrativa, estas comisiones dictaminadoras consideran que dado que estos consejeros realizarán una labor eminentemente administrativa (*sic*), es necesario que dentro de su perfil

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 436-437.

profesional cuenten con capacidad, no sólo profesional sino administrativa. Además se considera que para evitar favoritismos, en el caso de los que son elegidos por la Suprema Corte de Justicia, todos ellos deben contar con un amplio reconocimiento en el ámbito judicial, por lo que la elección debe ser de entre los mejores jueces o magistrados con que cuente el Poder Judicial de la Federación.¹⁰⁶

Sobre la adición de esta propuesta aprobada por el Senado, la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Unidas, ponderó en este mismo sentido:

La modificación llevada a cabo por el Senado en el sentido de crear un nuevo párrafo tercero al artículo 100 constitucional resulta por demás pertinente, en tanto que en virtud de la misma se clarificarían los requisitos exigidos para quienes pretendan ser designados al Consejo de la Judicatura. Así en todos los casos se exigiría que, además de quedar satisfechos aquellos que prevé el artículo 95 constitucional, deberá nombrarse a personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus funciones.¹⁰⁷

Significando esta adición constitucional, la corrección de un aspecto que en la reforma de 1994 resultó contradictorio con el propósito de dicha reforma de impulsar la carrera judicial, en el sentido de que mientras que para nombrar a los jueces y magistrados la Constitución Federal señaló en el primer párrafo del artículo 97, que el Consejo de la Judicatura lo haría sobre la base de criterios objetivos, para nombrar a los funcionarios que habrían de designar a los magistrados y jueces, en este caso los consejeros, se carecía de criterios objetivos. Asimismo, con la adición de este nuevo tercer párrafo, se delineó el perfil profesional que deben reunir los profesionales del derecho que aspiren obtener el cargo de consejero de la Judicatura, en el sentido de que éstos deben contar con un conocimiento profesional especializado en la administración judicial, es decir, en la planeación, ejecución y evaluación de planes, programas y acciones de política judicial, teniendo en cuenta las tareas de administración, vigilancia, disciplina y promoción de la carrera judicial, que habrán de desarrollar.

En el cuarto párrafo se agregó que el Pleno del Consejo además de resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados de Circuito y jueces

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 437.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 445.

de Distrito, resolverá sobre su ratificación, como una manera de integrar a la esfera competencial del Consejo de la Judicatura, los diversos actos jurídicos que conforman el proceso de carrera judicial de los juzgadores federales, que inicia con la designación, sigue con la adscripción, continúa con la ratificación, y puede en un momento dado, terminar con la remoción. Inexplicablemente, en 1994, no se incluyó como facultad del Consejo el que éste pudiera conocer sobre la ratificación de los juzgadores federales, no obstante que al concluir el término de seis años del nombramiento del cargo de juez de Distrito o magistrado de Circuito, el acto de ratificación representa indefectiblemente, uno de los actos jurídicos más importantes a que se ven sujetos los juzgadores federales, por los efectos jurídicos que trae aparejado, como pueden ser: el otorgamiento del derecho de la inamovilidad del cargo, o bien, la declaración de no ratificación, equiparable a la remoción. Por tanto, esta adición por pequeña que parezca, significó la resolución de una gran laguna constitucional en materia de carrera judicial.

En el sexto párrafo se señaló que los consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. La adición de este enunciado constitucional, por parte del Ejecutivo Federal en su proyecto de iniciativa, tuvo como finalidad el precisar el espíritu de la reforma constitucional de 1994, de que los consejeros designados por la Suprema Corte, el Senado y el Presidente de la República, no representan al órgano que los designa, esto es, no representan a la magistratura, al Senado o al Ejecutivo, toda vez que una vez que son nombrados forman parte de un nuevo órgano, que exige de ellos completa independencia e imparcialidad. En cuanto a ello, el Ejecutivo Federal consideró en su iniciativa:

En el citado artículo 100, diversas precisiones se imponen. Congruente con el espíritu de la reforma de 1994, los consejeros no son representantes de la magistratura, del Senado o del Ejecutivo. En efecto, la colaboración de poderes en la integración del Consejo, busca exclusivamente asegurar la autonomía de los consejeros, respecto de cualquier otro órgano. En esa virtud, los citados consejeros no mantienen vínculo alguno con el cuerpo que los designó, sino que una vez nombrados, pasan a formar parte de un órgano distinto, en el cual ejercerán su función con plena independencia e imparcialidad. Dicho de otra

manera, los consejeros no llevan mandato alguno ante el Consejo, ni del Senado, ni del Ejecutivo Federal ni de los órganos jurisdiccionales.¹⁰⁸

En el octavo párrafo se dispuso que no obstante que el Consejo de la Judicatura está facultado para expedir acuerdos generales, la Suprema Corte podrá solicitar la expedición de todos aquellos acuerdos que considere necesarios para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional. Asimismo, se estableció que además de poder solicitar al Pleno del Consejo la expedición de algún acuerdo en particular, el Pleno de la Corte también podría revisar y en su caso revocar, los que el Consejo tenga a bien aprobar.

Si la aprobación de esta facultad de la Corte para solicitar al Consejo la elaboración y emisión de acuerdos que aquella considere convenientes, se pudiera considerar un tanto excesiva, las fórmulas contenidas en el anteproyecto propuesto por la Corte y en el proyecto de iniciativa presentado por el Ejecutivo, lo eran aún más. La Suprema Corte planteó en su propuesta que el Consejo actuaría en términos de lo dispuesto por la Constitución, las leyes y los acuerdos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte.¹⁰⁹ Esta propuesta fue modificada por el Ejecutivo, en los siguientes términos: “De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. También elaborará aquellos sobre las materias que la Suprema Corte de Justicia le indique.”¹¹⁰

De acuerdo a las consideraciones expuestas por el Ejecutivo en su iniciativa, con esta reforma se pretendió establecer un adecuado mecanismo de coordinación interinstitucional entre la Corte y el Consejo, dado que:

Todo lo anterior, permitirá recoger la experiencia de la Suprema Corte en estas materias y atender, en los casos que proceda, la necesidad de criterios administrativos uniformes entre ambos órganos, así como otras cuestiones que

¹⁰⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura, op. cit.*, nota 175, p. 424.

¹⁰⁹ Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 157, p. 247.

¹¹⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura, op. cit.*, nota 175, p. 427.

aunque administrativas, puedan impactar en el ejercicio de la función jurisdiccional.¹¹¹

Sin embargo, contradictoriamente, no obstante que la reforma de este párrafo por parte del Ejecutivo, atendió a la necesidad de armonizar las relaciones institucionales entre los Plenos de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, su redacción se prestaba para propiciar lo que se pretendía evitar, esto es, un conflicto interinstitucional. Por lo que las Comisiones dictaminadoras del Senado corrigieron este enunciado y aprobaron que el Pleno de la Corte en vez de *indicar* al Consejo los acuerdos a emitir, *podrá solicitar* la expedición de los mismos, bajo el argumento de que:

Como ya se expresó en otros apartados de este documento, no es intención de estas Comisiones Unidas crear una relación de jerárquica (*sic*) entre la Suprema Corte y el Consejo, es por ello que la fórmula contenida en la iniciativa, respecto de la elaboración de acuerdos generales adicionales por parte del Consejo de la Judicatura, se ha considerado excesiva, porque prácticamente implicaba una orden de la Suprema Corte hacia el Consejo, el cual no tenía, en la propuesta del Ejecutivo, posibilidad alguna.

Por esto se ha considerado conveniente proponer una fórmula más acorde a los objetivos de esta reforma, mediante la cual, la Suprema Corte de Justicia “solicitará” al Consejo la expedición de nuevos acuerdos, pero esto lo podrá hacer siempre y cuando, esto sea evidentemente necesario para asegurar el adecuado funcionamiento del la (*sic*) función jurisdiccional, y sin perjuicio alguno de la decisión final que sobre esta materia tiene el propio Consejo.¹¹²

Con lo que el Senado reorientó el sentido de esta nueva facultad, hacia el sentido original en el que fue pensada por el Ejecutivo, al sustituir la facultad imperativa de *indicar*, por la facultad excitativa de *solicitar*, al precisar en las consideraciones del dictamen elaborado, que la Corte podrá solicitar la expedición de nuevos acuerdos, siempre y cuando sea necesario para asegurar el buen ejercicio de la función jurisdiccional y sin perjuicio de la opinión final del Consejo.

Empero, esta intención del Senado de atemperar las relaciones entre la Corte y el Consejo, se vio contravenida por el propio Senado de la República, al tiempo que éste no rechazó la propuesta de reforma del Presidente, en el sentido de que

¹¹¹ *Ibidem*, p. 425.

¹¹² *Ibidem*, p. 437.

el Pleno de la Corte, podrá revisar, y en su caso, modificar los acuerdos generales del Consejo, por mayoría de votos. Sino que únicamente se limitó a sustituir la expresión de: *y, en su caso modificar los acuerdos generales del Consejo*; por la de: *y, en su caso revocar los que el Consejo aprueba*. Este cambio obedeció, a que según las Comisiones dictaminadoras del Senado, si se conservaba la facultad del Pleno de la Corte de modificar los acuerdos del Consejo, se haría nugatoria la facultad del propio Consejo para expedirlos. “Por ello es que se propone que la Corte exclusivamente pueda revisarlos y en todo caso revocarlos en su totalidad, obligando con ello al Consejo a expedirlos de nueva cuenta”.¹¹³

A pesar de que esta modificación pudiera parecer una limitación de la facultad de expedición de acuerdos generales por parte del Consejo, en el sentido de que el ejercicio de ésta queda sujeta a la decisión de los ministros que integran el Alto Tribunal, esta modificación no fue debidamente cuestionada en la Cámara revisora, sino por el contrario, fue valorada en los mismos términos en los que se remitió por parte de la Cámara de origen, al tiempo que se señaló:

Con esto, se deja claro que el consejo es el responsable primario de expedir los acuerdos en las materias de su competencia y que la Suprema Corte, de manera excepcional, puede solicitarle su expedición siempre que estén referidos a aspectos necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. Asimismo, se precisa el carácter excepcional de la facultad de la Suprema Corte, cuando se trate de asegurar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, de revocar por una mayoría calificada de ocho votos, los acuerdos generales aprobados por el consejo.¹¹⁴

Por lo que, con el otorgamiento de esta facultad a la Corte, la idea de convertir a ésta en un tribunal constitucional, quedó reducida en una mera expresión jurídica, en tanto que por un lado se propuso y aprobó reformar el sexto párrafo del artículo 94, para efecto de que la Corte pudiera rechazar el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales ya hubiere establecido jurisprudencia, no revistieran interés o fuera innecesaria su intervención, mientras que por otro, se le otorgó en el párrafo octavo del artículo 100, la facultad para revisar y revocar los acuerdos del Consejo, lo cual significó una acumulación más de asuntos

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 446.

administrativos, que fue precisamente lo que se pretendió evitar con la creación del Consejo.

En el noveno párrafo, se especificó que las decisiones emitidas por el Consejo de la Judicatura, son definitivas e inatacables, y que por lo tanto, contra éstas no procede juicio ni recurso alguno, incluyendo desde luego, el juicio de amparo, con la excepción de las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de los magistrados y jueces, las cuales, conforme a lo dispuesto en este mismo enunciado normativo en la reforma judicial de 1994, podrán ser impugnadas ante la Suprema Corte, para efecto de revisar que estas últimas hayan sido adoptadas conforme a las reglas jurídicas de la ley orgánica correspondiente.

Al igual que en 1994, la modificación de este precepto en 1999, significó uno de los puntos más controvertidos de la reforma en comento. Atento a esta circunstancia, el Ejecutivo Federal retomó en su proyecto legislativo de reforma la valoración de esta situación y expuso:

Respecto del citado sistema de impugnación de las resoluciones del Consejo, resulta conveniente clarificar, conforme al principio de definitividad vigente, la regla general según la cual en contra de las resoluciones del Consejo no procede recurso o juicio alguno, incluido el juicio de amparo. Por excepción, el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia procede en los casos expresamente indicados en el propio texto.¹¹⁵

Sobre el particular, las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados dictaminaron:

Una más de las reformas introducidas por el Senado y que, a juicio de las comisiones que rinden el presente dictamen es igualmente justificada, se refiere a la limitación que se impone a la Suprema Corte de Justicia para conocer por cualquier vía, incluyendo el amparo, de las decisiones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal. En este sentido, las precisiones introducidas son relevantes en tanto, nuevamente, se acota la distribución de competencias entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura. Aún cuando del texto original de la reforma de 1994 pareció quedar claro que la Suprema Corte podía conocer de las decisiones del consejo únicamente a través del recurso de revisión administrativa que el propio Senado de la República introdujo a la iniciativa presidencial entonces

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 425.

presentada, se suscitaron algunas discusiones en cuanto a si la Suprema Corte podía o no conocer de las decisiones dictadas por el consejo mediante otra vía que no fuera la del recurso de revisión administrativa. En virtud de la modificación llevada a cabo por el Senado, se precisa de manera indiscutible el alcance de las facultades de revisión o control de la Suprema Corte respecto de las decisiones del consejo, en el sentido de que las mismas sólo podrán ser cuestionadas mediante el propio recurso de revisión administrativa.¹¹⁶

Finalmente, en el artículo segundo del apartado de transitorios, se aprobó que los consejeros de la Judicatura, con excepción del Presidente del Consejo, concluyeran sus funciones a la entrada en vigor del decreto. La redacción original propuesta por el Ejecutivo Federal en su proyecto de iniciativa establecía solamente que los magistrados de Circuito y el juez de Distrito que ocupaban el cargo de consejeros de la Judicatura, concluyeran sus funciones y regresaran a los tribunales de Circuito y al juzgado de Distrito de su adscripción. Sin embargo, las Cámaras del Congreso de la Unión hicieron extensiva la suspensión de funciones a todos los consejeros.

En un principio esta modificación resultó lógica por lo que hace a los consejeros del Poder Judicial, en tanto que éstos fueron electos mediante el método de insaculación y este método fue derogado. Empero, no pareció lógicamente aplicable por lo que se refiere a los consejeros designados por el Senado y el presidente de la República, toda vez que el método de designación de éstos no se modificó. Por consiguiente, esta modificación puede ser considerada como una vulneración de la independencia del Consejo de la Judicatura, en tanto que los consejeros fueron removidos sin la menor consideración del cargo que les fue conferido, y sin el más mínimo respeto a la autonomía de la institución que constitucionalmente representaban, en este caso, el Consejo de la Judicatura.

De esta manera como comenta Mario Melgar Adalid,¹¹⁷ en la reforma constitucional del Consejo de la Judicatura de 1999, confluyeron 3 modelos constitucionales: el de la Suprema Corte, el del Ejecutivo Federal y el del Senado. El primero de ellos, se plasmó en el anteproyecto de reformas constitucionales que elaboraron de manera conjunta los ministros Genaro David Góngora Pimentel

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 446.

¹¹⁷ Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 157, p. 246.

y Juventino Castro y Castro, en el cual se propugnó un modelo judicial interno, al proponer la transformación del Consejo de la Judicatura en un órgano administrativo dependiente en forma completa de la Suprema Corte, integrado en su totalidad por consejeros designados por el Pleno de la Corte, con una duración limitada en el cargo de tres años, y sometido en su régimen interno al dictado de los acuerdos generales que expida no el Pleno del Consejo, sino el de la Corte. En suma, lo que la Corte propuso fue volver a un órgano semejante a la Comisión de Gobierno y Administración del Pleno de la Suprema Corte, que funcionó hasta antes de la reforma constitucional de 1994.

Por su parte el modelo enunciado por el Ejecutivo Federal en el proyecto de iniciativa presentado al Senado, se caracterizó por atemperar las transformaciones constitucionales propuestas por la Suprema Corte e intentar definir un Consejo de la Judicatura predominantemente político, al desechar la propuesta de la Corte de convertir al Consejo en un órgano desconcentrado y que la totalidad de los consejeros fueran designados por aquélla, y modificar la propuesta de la integración de los consejeros al proponer que de los 7 consejeros, 2 fueran designados por el Ejecutivo. Mientras que el modelo delineado por el Senado en su proyecto de decreto, se puede considerar como un modelo tendiente a configurar un Consejo de la Judicatura como un órgano del Poder Judicial, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, que favoreció la definición de los atributos profesionales y administrativos que deben reunir los consejeros, preservó la integración mayoritariamente judicial que se aprobó en 1994, en vez de la mayoritariamente política que de nueva cuenta propuso el Ejecutivo.

Resultando de estos tres modelos, un tipo de Consejo de la Judicatura, mixto o híbrido, en el sentido de que se preservó su independencia técnica de gestión interna, pero a la vez, se favoreció el control de la Suprema Corte sobre el Consejo de la Judicatura, al adicionarse en el octavo párrafo del artículo 100 constitucional, la facultad de la Suprema Corte para solicitar al Consejo de la Judicatura la expedición de acuerdos generales, y en su caso revocarlos, así como mantener en el noveno párrafo del referido artículo 100, la facultad para

conocer del recurso de revisión administrativa que se presente en contra de las resoluciones del Consejo que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de los jueces y magistrados federales.

5. RECAPITULACIÓN

De acuerdo a las ideas expuestas en las anteriores consideraciones, se pueden extraer las siguientes conclusiones del presente capítulo:

1. Conforme a la concepción que ofrece Carla Huerta Ochoa del concepto de transición jurídica,¹¹⁸ se puede señalar que en México, junto a los diversos procesos de cambio que han seguido las instituciones económicas y políticas en los últimos años, las instituciones de derecho han comenzado a transitar hacia un proceso de transición, desde el punto de vista restringido, que consiste en el proceso de cambio constitucional del sistema jurídico mexicano.

2. Siguiendo la clasificación que realiza José Ramón Cossío Díaz,¹¹⁹ el proceso de transición del sistema jurídico mexicano, a nivel federal, puede ser ubicado dentro de la vía del cambio jurídico ordinario, en virtud de que a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, las diversas instituciones y procedimientos del sistema jurídico se han transformado de una manera pacífica, a través del mecanismo de la reforma constitucional.

3. Atendiendo al contenido de las cuatro últimas reformas constitucionales que se han realizado en el ámbito del Poder Judicial, en 1987, 1994, 1996 y 1999, se puede señalar que al igual que el sistema jurídico mexicano, el Poder Judicial, a nivel federal, se encuentra en un proceso de transición que se distingue esencialmente por impulsar la continua transformación de la Suprema Corte en un tribunal constitucional y la progresiva conformación de un órgano específico encargado de la administración y gobierno de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y organizacionales del Poder Judicial.

¹¹⁸ Huerta Ochoa, Carla, "Constitución, transición y ruptura", en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 101, pp. 49-50.

¹¹⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 99, p. 214.

4. De las cuatro últimas reformas constitucionales realizadas en el Poder Judicial: 1987, 1994, 1996 y 1999, destacan de manera particular en materia de administración y gobierno judicial, tres reformas que marcan el proceso de cambio de la Judicatura federal: la de 1987, 1994 y 1999.

5. La reforma constitucional del 10 de agosto de 1987, se significa por marcar el inicio del proceso de transición del Poder Judicial en materia de administración judicial, al concentrar en su estructura competencial tanto el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de interpretación constitucional, como el desarrollo de las funciones administrativas de manera amplia, de acuerdo a lo dispuesto por los numerales 94, quinto párrafo y 97, primer párrafo.

6. La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, se destaca por continuar el desarrollo del proceso de cambio del Poder Judicial iniciado en 1987, en materia de administración judicial, al crear la institución del Consejo de la Judicatura, como órgano constitucional límite depositario del Poder Judicial, encargado de manera específica de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte.

7. La reforma constitucional del 11 de junio de 1999, se distingue por tratar de delimitar la naturaleza jurídica del Consejo, como un órgano con independencia técnica y de gestión y para emitir sus resoluciones, facultado para expedir sus acuerdos generales; pero dependiente de la Suprema Corte, toda vez que tanto las resoluciones como los acuerdos que emita el Consejo, pueden ser revocados por la Suprema Corte, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 100 constitucional, párrafos octavo y noveno.

8. De las tres reformas constitucionales anteriormente citadas, se pueden ubicar dos fases o períodos de cambio del Consejo de la Judicatura: la de la carrera judicial y la del control de la Suprema Corte.

9. La primera etapa de evolución del Consejo de la Judicatura, se verificó a partir de su instalación formal, del 2 de febrero de 1995 al 10 de junio de 1999, en la cual se configuró como un órgano constitucional límite depositario del Poder Judicial, que nació con dos objetivos principales: liberar al Pleno de la Suprema Corte de las cargas de trabajo administrativo que de 1917 a 1987 se vinieron

acumulando, a efecto de favorecer su transformación como tribunal constitucional, así como velar por el cumplimiento de la carrera judicial.

10. La segunda fase de desarrollo del Consejo, comprende del 11 de junio de 1999 a la fecha, la cual se caracteriza por el control ínter orgánico realizado por la Suprema Corte sobre las decisiones del Consejo de la Judicatura, en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados, por lo que a pesar de lo manifestado por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, a los Poderes de la Unión, el 21 de marzo de 1999, de que la reforma presentada en ese año no tenía por objeto debilitar al Consejo de la Judicatura, de acuerdo al contenido del anteproyecto de reformas presentado se desprende que su intención fue transformar al Consejo, en un órgano administrativo dependiente en forma completa de la Suprema Corte, integrado en su totalidad por Consejeros designados por el Pleno de la Corte, con una duración limitada en el cargo de 3 años, y sometido en su régimen interno a las decisiones de la Corte, en el sentido de que tanto las resoluciones como los acuerdos que emita el Consejo, pueden ser revocados por la Suprema Corte.

CAPÍTULO III

LA REFORMA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL EN LA REFORMA JUDICIAL

1. INTRODUCCIÓN

A doce años de distancia de la instalación formal del Consejo de la Judicatura, el 2 de febrero de 1995, existe un conocimiento general sobre cuales han sido sus principales logros, sin embargo, prevalece un desconocimiento particular sobre cuales son sus principales retos. Aún cuando la creación del Consejo de la Judicatura constituyó un avance significativo en la protección de la independencia del Poder Judicial en México, en la actualidad surge la necesidad de hacer un alto en el camino y evaluar la medida en que este nuevo órgano ha contribuido a lograr los objetivos de independencia, eficiencia y acceso a la justicia, para los que fue creado.

En el desarrollo de este capítulo, primeramente se abordará el estado de la discusión de la reforma del Consejo de la Judicatura en la agenda de la reforma judicial mexicana. Enseguida, se definirá la metodología a seguir para determinar los temas pendientes del Consejo de la Judicatura que es necesario abordar. Luego, se examinará cada uno de los asuntos considerados como pendientes, conforme a la metodología definida. Por último, al igual que los capítulos precedentes, se formularán las conclusiones que deriven del desarrollo de este acápite.

2. LA DISCUSIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN LA REFORMA JUDICIAL

Desde un inicio, la introducción del Consejo de la Judicatura en México, a nivel federal, fue vista con cierto recelo por una parte de los integrantes del Poder Judicial. De las principales deficiencias que han sido señaladas a este órgano,

destaca la que se refiere a su naturaleza jurídica. Los opositores de la instauración del Consejo, han considerado a éste como un órgano jerárquicamente superior a los juzgados y tribunales federales, y por ende, lo han asociado como un poder dentro del propio Poder Judicial. Otro aspecto que ha sido objeto de crítica por algunos miembros de la Judicatura federal, ha sido la integración y el perfil de los consejeros designados por el Senado de la República y por el Presidente de la República, en virtud de la ascendente influencia que han ejercido los líderes de las distintas fuerzas políticas representadas tanto en la Cámara de Senadores como en la Presidencia de la República. Otro tema que igualmente ha sido cuestionado por ciertos miembros de la magistratura federal, ha sido el crecimiento organizacional del Consejo de la Judicatura, al referirse que en vez de constituirse en un auxilio de la impartición de justicia, este nuevo órgano se ha convertido en una pesada carga financiera para el Poder Judicial, dado el amplio tamaño de su estructura burocrática. Argumentándose al respecto, que las actividades de administración que actualmente realiza el Consejo con la asistencia de tres mil sesenta servidores públicos,¹ anteriormente las ejercía la Suprema Corte con un número mucho menor de dos mil servidores públicos que integraban la Comisión de Gobierno y Administración.²

Esta percepción de desencanto del Consejo de la Judicatura no es privativa de México, sino que parece ser parte de la mayoría de los sistemas judiciales comparados. Como comentan los investigadores José Antonio Caballero Juárez, Sergio López Ayllón y Alfonso Oñate Laborde, si bien es cierto que en la actualidad existe un amplio consenso respecto a la necesidad de que los poderes judiciales contemporáneos cuenten con órganos especializados en el gobierno y administración judicial, también es verdad que las opiniones sobre la conveniencia de que los poderes judiciales adopten la forma de organización del Consejo de la Judicatura, ha comenzado a declinar.³ A medida que ha transcurrido el tiempo de su instauración, se ha comenzado a aceptar que la sola creación de los consejos

¹ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación. Memoria de un aniversario*, México, Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 61.

² *El mundo del abogado*, año 9, núm. 90, octubre 2006, p. 51.

³ *Libro blanco de la reforma judicial, op. cit.*, nota 29, p. 91.

de la judicatura, no es condición *sine quanon* para resolver los principales problemas que aquejan a los poderes judiciales contemporáneos,⁴ sino que por el contrario, el buen funcionamiento de estos órganos requiere de constantes ajustes institucionales, dado que:

En términos generales, el balance de los consejos en América Latina arroja resultados desiguales. Los consejos han enfrentado muchas dificultades para articular la carrera judicial. A pesar de ello es posible identificar avances, quizá el más importante se relaciona con la profesionalización de la gestión administrativa. Sin embargo, debe reconocerse que pese a su potencial, los consejos de la judicatura todavía no han sido capaces de desempeñar sus funciones en forma adecuada.⁵

Coincidentemente en las últimas fechas, las diferentes agendas de las reformas judiciales en Iberoamérica han versado en torno a la necesidad de contar con investigaciones jurídicas empíricas que permitan evaluar el desempeño de los consejos de la judicatura. En el panorama del derecho judicial iberoamericano comparado destacan los trabajos de investigación desarrollados por los poderes judiciales de España y México, mediante la publicación de diversos trabajos, bajo el título del *Libro blanco*.

El Libro blanco de la justicia, elaborado en España entre 1996 y 1997, constituye el primer precedente de este tipo de investigaciones en las que el propio Poder Judicial español, a través del Consejo General, asumió la iniciativa y la coordinación de la elaboración de un estudio institucional sobre los principales problemas estructurales, funcionales y organizativos del sistema de administración de justicia español. Este trabajo se distinguió en el derecho judicial comparado, tanto por la pluralidad de disciplinas de las ciencias sociales que fueron empleadas en su elaboración: derecho, sociología, economía y administración pública; como por la completitud de temas de la administración judicial abordados en forma amplia, profunda y crítica: el acceso a la justicia, los modelos de enseñanza en la formación de jueces y magistrados, la inspección y el régimen

⁴ Rico, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo veintiuno editores, 1997, p. 168.

⁵ *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, op. cit., nota 29, p. 63.

disciplinario de los juzgadores, la gestión del despacho judicial, y las reglas para la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, entre otros grandes temas más.

Diez años después, este ejercicio fue emulado por el Poder Judicial mexicano, al presentarse en septiembre de dos mil seis, el *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, en el cual se condensaron los resultados obtenidos en la *Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano*, convocada por la Suprema Corte en agosto de dos mil tres. A diferencia de España, donde la redacción del *Libro blanco* estuvo a cargo del Consejo General del Poder Judicial; en México la dirección de la *Consulta Nacional*, así como la publicación del respectivo *Libro blanco* corrió a cargo de un comité de la Suprema Corte, quien confió a los doctores José Antonio Caballero Juárez, Sergio López Ayllón y el maestro Alfonso Oñate Laborde, su redacción.⁶ Esta publicación presenta en su último capítulo número X, a manera de conclusiones, 33 acciones para reformar la justicia en México. A su vez, estas 33 acciones se dividen en cuatro grandes ejes temáticos: 1) La reforma del amparo; 2) El fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas; 3) La reforma al sistema de justicia penal; y 4) Otras acciones prioritarias.

No obstante la suma importancia de continuar el proceso de reforma judicial mexicana bajo la orientación de estos cuatro grandes ejes temáticos, llama la atención el hecho de que el tema particular del fortalecimiento del Consejo de la Judicatura, no fue tratado como tal dentro del conjunto de las treinta y tres acciones que se establecieron para reformar el sistema de justicia en México, y sí en cambio se propuso como acción 20, *Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional*. Si bien es cierto, que el análisis de los temas relativos al Consejo de la Judicatura se incluyeron de manera amplia dentro del cúmulo de propuestas y acciones contempladas en el capítulo VI, denominado *Organización*, y que de las 33 acciones que se proponen para reformar la justicia

⁶ La Consulta Nacional estuvo dirigida por un comité organizador integrado por los señores Ministros José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palaciós, integrándose posteriormente los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón y José Ramón Cossío Díaz, en sustitución de los Ministros Aguinaco Alemán y Román Palacios, respectivamente.

mexicana, 10 se relacionan de manera directa con la administración y el gobierno de la justicia, a nivel federal,⁷ también es verdad que a lo largo del proceso de la *Consulta Nacional* los asuntos que se vinculan con el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, no ocuparon los principales lugares de estudio y análisis de este proceso de reforma, en comparación con la atención que se le confirió a las cuestiones relacionadas con la Suprema Corte.

El ejemplo que corrobora lo anterior, se advierte en la desigualdad que prevaleció en los temas planteados por la Suprema Corte en la convocatoria de la Consulta Nacional. De los 14 temas listados inicialmente, 10 se pudieran relacionar con la función de impartición de justicia, que es competencia directa de la Corte: *La justicia constitucional federal; La justicia constitucional local; El proyecto de una nueva Ley de Amparo; La unificación de la codificación procesal de los Estados; La facultad de iniciativa de leyes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Los órganos constitucionales autónomos; La instauración de juicios orales; El Estado mexicano y la justicia internacional; Tratados internacionales; y, Medios alternativos de solución de conflictos*. En tanto que, con la función de administración judicial, que es competencia directa del Consejo, solamente cuatro: *La autonomía e independencia presupuestaria del Poder Judicial; La incorporación de los tribunales administrativos, agrarios y laborales al Poder Judicial; La colegiación obligatoria de los abogados, y por último, un tema abierto denominado, Cualquier otro de interés*.

Este desequilibrio en los temas de la reforma judicial convocada por la Corte, se vio reflejado en el número de los foros de consulta organizados y propuestas realizadas en éstos. De los 11 foros temáticos realizados durante el transcurso del

⁷ De las 33 acciones para reforma la justicia en México, 10, se pueden considerar relacionadas con la administración y el gobierno del Poder Judicial, que involucran al Consejo de la Judicatura. Dentro del eje 1, la acción 4, que propone adoptar medidas de gobierno judicial para la reforma del Amparo; dentro del eje 3, las acciones 16 y 18, referentes a asegurar los recursos humanos materiales y financieros necesarios para implementar la reforma a la justicia penal y mejorar la defensoría de oficio, respectivamente; dentro del eje 4, las acciones 23, 24, 25, 26, 31, 32 y 33, relativas a: mejorar la calidad de las sentencias de los órganos jurisdiccionales; crear un sistema nacional de información y evaluación del desempeño judicial; adoptar políticas para el desarrollo de tecnologías de la información; consolidar la transparencia y rendición de cuentas de los poderes judiciales; mejorar la calidad de los servicios jurídicos prestados por los profesionales del derecho; aplicar estándares estrictos de ética profesional y fomentar una cultura del servicio, respectivamente.

2005, 7 atendieron sobre cuestiones estrictamente jurisdiccionales y solamente 4 versaron sobre la administración de los órganos jurisdiccionales.⁸ En consecuencia, de las 7,718 propuestas recibidas en dichos foros de recepción, 6,081 pueden ser ubicadas en temas relacionados con la impartición de justicia y 1,637 con temas de administración judicial, tomando en consideración los títulos de los foros temáticos en las que fueron adscritas.⁹

Por consiguiente, en este documento se parte de la opinión personal de que en el proceso actual de reforma judicial en México, se privilegió el tratamiento de los asuntos relacionados con el ejercicio de la función jurisdiccional y se descuidó el análisis de las funciones administrativas no jurisdiccionales que inciden de manera directa en el buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, a cargo actualmente del Consejo de la Judicatura. La preponderancia de las cuestiones de impartición de justicia sobre los asuntos de administración judicial, en la agenda de la reforma judicial mexicana, en buena parte se explica por el liderazgo que asumió la Suprema Corte en el proceso de cambio del Poder Judicial, a partir de la reforma judicial de 1994, al configurarse ésta como un auténtico tribunal constitucional. Por lo que es evidente que el tema fundamental que concentró la discusión de la reforma judicial fue el de la impartición de justicia, más que su estructura y funcionamiento administrativo. Esta situación igualmente se pudiera entender tomando en consideración de que en la *Consulta Nacional* se partió del reconocimiento del Poder Judicial como un sistema integrado tanto por órganos jurisdiccionales, como por procuradurías, defensorías de oficios, agencias de

⁸ De los 11 foros temáticos especializados realizados por la Suprema Corte, los siguientes 7 se pudieran ubicar como propiamente jurisdiccionales: I. *Federalismo Judicial*, II. *Justicia constitucional federal*, III. *Juicio de amparo*, IV. *Unificación de Códigos y medios alternativos de solución de conflictos*, V. *Tratados internacionales y derechos humanos*, VI. *Justicia penal* y VII. *Justicia laboral*. Mientras que los siguientes 4 se pudieran relacionar con la administración judicial: I. *Transparencia y comunicación en el Poder Judicial de la Federación*, II. *Mejoras al Poder Judicial de la Federación*, III. *Colegiación obligatoria y Defensoría Pública*, IV. *Incorporación de Tribunales al Poder Judicial de la Federación*. Véase: <http://www.scjn.gob.mx/reformajudicial/>

⁹ De las 7,718 propuestas recibidas, 6,081 conciernen a temas de la impartición de justicia, distribuidas en los siguientes temas: 404 en *Justicia constitucional*, 1,636 en *Proyecto de una Nueva Ley de Amparo*, 377 en *Tratados Internacionales, derechos humanos y garantías individuales*, 2,310 en *Justicia penal* y 1,354 en *Temas no jurisdiccionales*. En tanto que 1,637 propuestas atañen a temas de la administración judicial: 899 en *Mejoras al Poder Judicial de la Federación* y 738 en *Autonomía del Poder Judicial de la Federación*. Véase: <http://www.scjn.gob.mx/reformajudicial/>

investigación, de periciales, escuelas de derecho y asociaciones de abogados;¹⁰ por lo que bajo ese enfoque sistémico el proyecto de reforma judicial no tendría razón alguna para enfocarse en una institución en particular como el Consejo de la Judicatura.

El reconocimiento de la falta de estudio del Consejo de la Judicatura en el proceso de reforma judicial, recientemente convocada por la Suprema Corte, conlleva a la formulación de un cuestionamiento diverso, ¿cómo determinar los temas pendientes del Consejo de la Judicatura que hay que revisar? En las páginas subsecuentes se propone desarrollar un análisis de los principales temas pendientes del Consejo de la Judicatura, conforme a los tres principios básicos bajo los cuales se han orientado los recientes procesos de reforma judicial en América Latina: independencia, eficiencia y acceso a la justicia.¹¹ Con la salvedad, de que junto al estudio de los tres principios anteriormente citados, se propone adicionar el examen del principio de la responsabilidad. Generalmente la doctrina de la reforma judicial ha concebido el concepto de la responsabilidad o la rendición de cuentas, como se le ha denominado en últimas fechas, como un presupuesto de la independencia judicial. Empero, en este trabajo se considera al precepto de la responsabilidad como un concepto fundamental del Poder Judicial contemporáneo, en virtud de que en el paradigma del Estado constitucional no basta que los juzgadores dicten sentencia en forma pronta, completa e imparcial, como lo preceptúa el artículo 17 constitucional, sino que además es preciso que comporten una conducta ética profesional que los revista de la autoridad moral suficiente para ejercer correctamente el derecho de juzgar y sentenciar a los demás.

El análisis del funcionamiento del Consejo de la Judicatura, a la luz de los principios de independencia, eficiencia, acceso y responsabilidad, tiene su fundamento en la premisa teórica que establece la doctrina constitucional contemporánea de que sólo si el Poder Judicial es independiente, eficiente,

¹⁰ *Libro blanco de la reforma judicial, op. cit.*, nota 29, p. 51.

¹¹ Concha Cantú, Hugo A. y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, *National Center For State Courts*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 3.

accesible y responsable en su funcionamiento, podrá cumplir cabalmente con su cometido de resolver los conflictos jurídicos de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.¹²

3. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

De las cuatro condiciones esenciales que se han enunciado para evaluar el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, el principio de la independencia constituye la premisa básica sobre la cual se establece la organización del Poder Judicial en el Estado constitucional. Teóricamente, el principio de independencia judicial puede ser entendido como la:

...garantía instaurada para asegurar la probidad en las actuaciones judiciales mediante el sometimiento de los impartidores de justicia a la Constitución y las leyes de sus respectivos Estados, sin tomar en cuenta injerencias de factor ajeno alguno, ya sea estatal o particular, que pudiera distorsionar su criterio puramente jurídico y, en consecuencia subordinar el derecho a interés compatible con el bien público.¹³

La importancia de la independencia de la Judicatura radica en que ésta se entiende como el principio del Estado constitucional de derecho que permite garantizar el derecho fundamental de los gobernados a recibir una impartición de justicia imparcial,¹⁴ en términos de lo dispuesto por el artículo 17 constitucional. Lo cual significa, en opinión de la Segunda Sala de la Suprema Corte, “que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido”.¹⁵

¹² Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Primera reimpresión, México, UNAM, 2000, p. 161.

¹³ *La Independencia del Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 2006, serie El Poder Judicial Contemporáneo, núm. 1, p. 34.

¹⁴ Raz, Joseph, “El Estado de derecho y su virtud”, en Carbonell, Miguel *et al.*, (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM, ITAM y Siglo Veintiuno editores, 2002, p. 23.

¹⁵ Véase la tesis aislada, que al rubro señala: “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.” Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente:

La independencia del Poder Judicial se vuelve el cometido principal que justifica la existencia del Consejo de la Judicatura, al considerarse a éste como el órgano constitucional encargado de garantizar la autonomía de los órganos jurisdiccionales y la imparcialidad de los juzgadores.¹⁶ Al respecto, el diverso numeral 68, segundo párrafo, de la LOPJF, menciona expresamente: “El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último”. Para salvaguardar la independencia del Poder Judicial el Consejo de la Judicatura ejerce la tutela de las garantías judiciales. De acuerdo a Fix Zamudio y Cossío Díaz, por éstas se puede entender el “conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al mismo tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura también favorecen la situación de los justiciables.”¹⁷ Dentro del catálogo general de garantías judiciales la doctrina ha considerado las siguientes: carrera judicial, inamovilidad, autonomía presupuestaria y responsabilidad. Acorde con la anterior clasificación el tratamiento de los temas de la independencia judicial se realizará conforme las garantías apuntadas, con excepción de la garantía de responsabilidad que se tratará más adelante en forma separada.

3.1 La garantía de la carrera judicial

De conformidad con los artículos 97, primer párrafo, y 100, séptimo párrafo, de la Constitución Federal, así como 68 de la LOPJF, el Consejo de la Judicatura es el órgano encargado de administrar la carrera judicial de los servidores públicos del Poder Judicial, conforme los principios de excelencia, objetividad,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia: Común Tesis aislada, Tomo: XV, Mayo de 2002, Tesis: 2a. L/2002, Página: 299.

¹⁶ Fix Zamudio, Héctor, “Justificación conceptual de los consejos de la judicatura”, *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación. Memoria de un aniversario, op. cit.*, nota 217, p. 192.

¹⁷ Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 6, p. 31.

imparcialidad, profesionalismo e independencia. El ejercicio de esta facultad la realiza con el auxilio de la Comisión de Carrera Judicial, el Instituto de la Judicatura Federal y la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, en términos de los artículos 51 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del Propio Consejo; 92 de la LOPJF; y, 72 del referido Acuerdo General, respectivamente.

Durante los primeros diez años de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, destacan como principales logros en la materia los siguientes dos rubros: a) la categoría de secretario de estudio y cuenta de la Suprema Corte, ha dejado de ser la condición necesaria para ser designado juez de Distrito, como sucedía antes de la reforma judicial de 1994, ya que ahora, de los 285 jueces de Distrito que fueron designados de 1995 a 2004, 197 fueron secretarios de tribunal de Circuito; 45 secretarios de estudio y cuenta de la Corte; 20 secretarios de juzgados de Distrito; 11 secretarios de la Sala Superior del Tribunal Electoral; 9 secretarios técnicos del Consejo de la Judicatura; y 3 externos; lo cual habla de la consolidación paulatina del proceso de carrera judicial previsto en la Constitución, y la progresiva disminución del modelo tutorial anterior que consistía en la recomendación de un ministro de la Suprema Corte;¹⁸ y, b) impulso a la capacitación constante como forma de promoción de los servidores públicos judiciales, mediante la impartición de cursos y especializaciones por parte del Instituto de la Judicatura Federal de manera presencial, tanto en su sede, como en las 35 extensiones existentes en el territorio nacional, así como de manera virtual, a través de su campus electrónico (<http://www.campus.cjf.gob.mx/index.jsp>), de los cuales suman en ese mismo período más de 47, 000 egresados, toda vez que anterior a la multicitada reforma judicial de 1994, no existía el requisito de examen de aptitud para acceder a las categorías de secretario de juzgado o tribunal.¹⁹

De las principales asignaturas pendientes que desde nuestro particular punto de vista presenta la carrera judicial, se encuentran las siguientes: a) falta de

¹⁸ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit.*, nota 217, p. 235.

¹⁹ *Ibidem*, p. 76.

definición del perfil de las diferentes categorías de la carrera judicial; y, b) falta de transparencia de los procesos de selección. Sobre el primer punto cabe comentar, que a pesar de que recientemente el Consejo de la Judicatura publicó el Acuerdo General 49/2006, por el que se establecen los lineamientos generales para la celebración de concursos internos de oposición para la designación de jueces de Distrito, en el cual se señala en el considerando cuarto el perfil normativo del juez federal; no se detalla el modelo de las diversas categorías inferiores que componen la carrera judicial, conforme al artículo 110 de la citada LOPJF. Esto es, no se define el perfil del actuario, secretario de juzgado de Distrito, secretario de tribunal de Circuito, subsecretario de acuerdos de Sala, secretario de acuerdos de Sala y secretario de estudio y cuenta de Ministro.

Lo anterior ha repercutido directamente en los procesos de selección de jueces y magistrados convocados por el Consejo de la Judicatura, como se advierte en el séptimo concurso de oposición de jueces de Distrito, previsto en el Acuerdo 5/2004, en el que de los 669 participantes, sólo 29 lograron una calificación superior a los 80 puntos, lo cual significó que sólo el 4.3 % de los participantes obtuvieron calificación satisfactoria; que 57.4% reprobó los exámenes y que el promedio general de calificación de los 669 aspirantes fue de 58.3 puntos de 100 a calificar.²⁰

En congruencia con lo anterior, se considera conveniente retomar la propuesta vertida en el *Libro blanco*, consistente en desarrollar políticas y programas de capacitación de nuevos cuadros, a través de las siguientes acciones:

Gestión: Definir cuáles son los conocimientos, las destrezas y las actitudes que se requieren para el trabajo en las unidades jurisdiccionales.

Educación y capacitación: Preparar al personal de nuevo ingreso para que se encuentre en condiciones de trabajar en las unidades jurisdiccionales.

Diseño institucional: Establecer listas con candidatos capacitados y confiables para ocupar plazas vacantes en unidades jurisdiccionales. Asistir a los juzgadores en los procesos de selección de personal y en su supervisión durante su primera etapa de trabajo en el Poder Judicial.²¹

²⁰ Aranda, Jesús, "La Corte critica magros resultados de 11 años de vida del Consejo de la Judicatura", *La Jornada*, 30 de mayo de dos mil seis.

²¹ *Libro blanco de la reforma judicial*, op. cit., nota 29, p. 212.

Por lo que hace al tema de la transparencia de los procesos de selección de los juzgadores federales, es importante comentar que de conformidad con lo dispuesto coincidentemente en los artículos 9º, de los Acuerdos Generales 49/2006, 43/2006 y 44/2006, emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura, relativos a los concursos internos de jueces de Distrito, magistrados de Circuito, y libres de oposición para jueces de Distrito y magistrados de Circuito, respectivamente, una vez publicada la convocatoria correspondiente y antes de la celebración del concurso respectivo, el Comité académico del Instituto de la Judicatura deberá elaborar y poner a disposición de todos los interesados a participar un documento o temario que contenga los temas jurídicos fundamentales que servirán para la elaboración y realización de los exámenes de conocimientos profesionales, con lo que se proporciona a los participantes indicadores de estudio objetivos que otorgan certeza y seguridad jurídica a los concursos.

Empero, en la actualidad persiste una falta de transparencia en los procesos de calificación de las diversas etapas que integran los concursos de jueces y magistrados. Si bien es cierto que los multicitados Acuerdos Generales establecen que los resultados de la primera etapa del examen de conocimientos, se obtendrá en todos ellos de manera automatizada, mediante los resultados que arrojen la lectura de los códigos de barras que se asigna a cada uno de los participantes; también es verdad que los resultados no se proporcionan en forma inmediata a la presentación del examen, como pudiera obtenerse mediante el sistema informático que se instrumenta, sino que éstos se entregan después de que fueron aprobados por la Comisión académica del Instituto de la Judicatura, lo cual es susceptible de diversas interpretaciones por los participantes, en el sentido de que no obstante que los resultados de sus calificaciones en esa primera etapa se obtienen de manera automática, son sometidos a una valoración previa por parte del Comité académico.

De igual forma llama la atención la opacidad de los resultados de los dos últimos exámenes que se contemplan dentro de los procesos de selección de jueces y magistrados federales, relativos a las etapas de examen oral y estudios

psicológicos de personalidad. Esta situación se puso de manifiesto, con motivo de la impugnación que realizaron diversos participantes del concurso de oposición convocado conforme al Acuerdo 5/2004, que intervinieron en esas etapas e impugnaron los resultados emitidos por el Consejo de la Judicatura, mediante el recurso de revisión administrativa previsto en el artículo 100 constitucional, noveno párrafo, aduciendo la falta de claridad de los criterios de valoración de los estudios psicológicos. Derivado de este asunto, la Suprema Corte solicitó al Consejo de la Judicatura la información referente a la selección de jueces de Distrito, a lo que el Consejo respondió negarle esa información, fundando su decisión en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y argumentando que no podía cumplir con esa solicitud por tratarse de información catalogada como reservada por el Instituto de la Judicatura, que incluso puede poner en riesgo la seguridad de los participantes. A lo cual, el Máximo Tribunal del país determinó que el Consejo debe remitir sin mayor excusa la información requerida, pues éste no está legalmente imposibilitado para remitirla, toda vez que la solicitud procede de una instancia pública.²²

Por consiguiente, se estima pertinente retomar la propuesta formulada en el *Libro Blanco*, relativa a transparentar los concursos de selección de la carrera judicial, a través de la siguiente acción:

Gestión: Asegurar que los administradores de la carrera judicial publiciten los criterios, reglas, procedimientos y resultados para que se perciba, tanto al interior de la institución como hacia fuera, que los procedimientos de selección y nombramiento se ajustan a los principios que orientan la carrera judicial, y para lograr la amplia aceptación de los concursos, incluso por quienes no resultan triunfadores.²³

²² Derivado de esta decisión, la Primera Sala de la Suprema Corte emitió la tesis aislada, con número de registro 173,975, cuyo rubro señala lo siguiente: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS CRITERIOS EN LA MATERIA QUE CONSIDERAN DETERMINADA INFORMACIÓN COMO RESERVADA, NO SON APLICABLES TRATÁNDOSE DE PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL EN EL TRÁMITE DEL RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVA DERIVADO DE UN CONCURSO PARA LA DESIGNACIÓN DE JUECES O MAGISTRADOS". Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Materia(s): Administrativa, Octubre de 2006, Tesis: 1a. CLXVIII/2006, Página: 284.

²³ *Libro blanco de la reforma judicial*, op. cit., nota 29, p. 223.

3.2 La garantía de la inamovilidad

De muy poco serviría que los jueces pudieran desarrollar carrera judicial, si no tuvieran la seguridad de la estabilidad laboral. Doctrinariamente, la inamovilidad judicial se puede entender como el:

...conjunto de medios que se traducen en la permanencia de los jueces y magistrados, ya sea por un período determinado o de manera indefinida, hasta la finalización de su cargo, fallecimiento o edad de retiro, a no ser que incurran en un motivo de responsabilidad que implique su remoción por medio de un proceso o de un juicio político.²⁴

Constitucionalmente, la tutela de la garantía judicial de inamovilidad se encuentra prevista en el artículo 97, primer párrafo, que señala que los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, durarán en el ejercicio de su cargo seis años, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.²⁵ Sobre este asunto el Pleno de la Suprema Corte ha interpretado que si bien la garantía de inamovilidad tiene por objeto garantizar la estabilidad laboral de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, a efecto de que éstos no sean servidores públicos sujetos a los cambios sexenales, como sucede en los demás poderes públicos, ésta no tiene como objetivo esencial la protección personal del funcionario judicial, sino principalmente la salvaguarda del derecho de los justiciables de contar con juzgadores idóneos para impartir justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.²⁶

²⁴ Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 6, p. 32.

²⁵ Durante la novena época, la Suprema Corte ha establecido una importante teoría jurisprudencial sobre la protección de las garantías judiciales, con motivo de la resolución de diversos asuntos promovidos por los poderes judiciales de las entidades federativas, contra los actos de los congresos y ejecutivos locales, que mediante la aprobación y publicación de reformas constitucionales, han violentado el orden constitucional. En este caso, sobre la garantía de inamovilidad judicial destacan el expediente del amparo en revisión 699/2000 y la controversia constitucional 4/2005, consultables mediante el sistema de búsqueda de expedientes de la página electrónica de la Suprema Corte: <http://www.scjn.gob.mx>

²⁶ Véase la tesis aislada, con número de registro 192147, cuyo rubro señala: "RATIFICACIÓN DE JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO. ES UNA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL CARGO Y PRINCIPALMENTE UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS PARA IMPARTIR JUSTICIA PRONTA, COMPLETA, IMPARCIAL Y GRATUITA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." Novena

De conformidad con el artículo 44 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, corresponde al Consejo de la Judicatura declarar la inamovilidad de los juzgadores federales, en términos de lo establecido en el primer párrafo del artículo 97 constitucional, cuando se reúnan los siguientes dos requisitos: I. Aprobar su desempeño como juzgadores, mediante evaluación en la que se consideren los elementos a que se refiere el artículo 121 de la LOPJF; y II. Tener seis años en el desempeño del cargo como juzgador federal, ya sea como juez de Distrito o como magistrado de Circuito. Reconociéndose la garantía de permanencia, a través de una resolución de ratificación. Durante el período de 1995 a 2005, el Pleno del Consejo de la Judicatura, resolvió 287 proyectos de ratificación de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, presentados por la Comisión de Carrera Judicial, de los cuales en 266 proyectos se decidió ratificar en su cargo a los juzgadores federales.²⁷

De acuerdo a lo establecido por la Suprema Corte, en la sentencia de la controversia constitucional 4/2005, foja 165, promovida por el Poder Judicial de Tlaxcala, contra actos del Congreso local de ese estado, la ratificación "...es la institución jurídica mediante la cual se confirma a un juzgador, previa evaluación objetiva de su actuación, en el cargo que venía desempeñando para determinar si continuará en el mismo o no." La ratificación lleva implícita el ejercicio de la evaluación del desempeño profesional del juez de Distrito o magistrado de Circuito, con pleno respecto a los principios de independencia y autonomía jurisdiccional. La evaluación que debe llevarse a cabo para efectos de la ratificación es un acto administrativo de orden público, que deriva en una obligación impuesta al Consejo de la Judicatura para que, de manera fundada y motivada, determine legalmente si procede o no ratificar a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito, para lo cual se toman en consideración los elementos preceptuados en el artículo 121 de la LOPJF: I. El desempeño que se haya tenido en el ejercicio de la función jurisdiccional; II. Los resultados que se hayan tenido

Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia(s): constitucional-administrativa, Tesis: P. XXXIV/2000, Tomo: XI, marzo de 2000, Página: 102.

²⁷ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit.*, nota 217, p. 42.

de las visitas de inspección; III. El grado académico con que cuente el servidor público; IV. No haber sido sancionado por falta grave.²⁸

De los cuatro elementos a considerar para efectos de la ratificación, llama la atención, que mientras que los tres últimos son susceptibles de comprobar mediante documentos previamente establecidos, el primero de ellos relativo al desempeño del juzgador, no existe un documento que lo permita, toda vez que actualmente el Consejo de la Judicatura no cuenta con un sistema de evaluación del desempeño de los titulares de los órganos jurisdiccionales. Lo que existe a la fecha, son diversos indicadores cuantitativos proporcionados por la Visitaduría Judicial, derivado de las visitas ordinarias de inspección que se practican, así como datos estadísticos sistematizados por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del propio Consejo.

En ese sentido, surge la necesidad de contar en el Consejo de la Judicatura con un sistema de evaluación del desempeño judicial, que comprenda tanto a titulares como a demás servidores públicos judiciales que integran los órganos jurisdiccionales, léase secretarios de estudio y cuenta, secretarios de tribunal de Circuito, secretarios de juzgado de Distrito, actuarios judiciales y oficiales administrativos, toda vez que éstos igualmente están sujetos a un proceso de ratificación tácito, en términos de lo dispuesto por el Punto Segundo del Acuerdo General 30/2005, del Pleno del Consejo, relativo a las relaciones burocrático-laborales del Poder Judicial de la Federación, en el cual se establece el deber de los titulares de los órganos jurisdiccionales de regularizar la situación laboral del personal jurisdiccional que cubre interinatos en plazas vacantes y otorgar la base a los empleados que reúnan los requisitos del artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esto es, que después de seis meses de servicios ininterrumpidos, no cuenten con nota desfavorable en su expediente. Lo anterior encuentra apoyo en el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: **“TRABAJADORES DE LA**

²⁸ Véase la tesis aislada con número de registro 199241, cuyo rubro es: **“RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. CONSTITUYE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE ORDEN PÚBLICO.”** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Marzo de 1997, Página: 254, Tesis: P. LI/97, Tesis Aislada, Materia(s): constitucional.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. REQUISITOS PARA ADQUIRIR EL DERECHO A LA INAMOVILIDAD”.

Por todo lo anterior se propone diseñar y ejecutar un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos judiciales, a cargo del Consejo de la Judicatura, que además de servir para efectos de ratificación, permita determinar diversas situaciones de la carrera profesional de los servidores públicos judiciales, como la adscripción, readscripción, promoción y remoción, y además, sirva de base para la evaluación del desempeño institucional de los órganos jurisdiccionales y circuitos judiciales.

3.3 La garantía de la autonomía presupuestaria

El concepto de la autonomía presupuestaria constituye una condición esencial de la independencia del Poder Judicial. Sin la protección de esta garantía, la carrera judicial y la inamovilidad laboral se reducirían a una mera quimera constitucional. La garantía de la autosuficiencia presupuestaria va mucho más allá de la necesidad de proteger el derecho de los jueces y magistrados a recibir una remuneración adecuada e irreductible.²⁹ “Su intención es que el Poder Judicial en su conjunto goce de medios propios y pertinentes para realizar su función, sin que órgano alguno pueda impedirlo, negarlo o condicionarlo.”³⁰

De conformidad con los artículos 100, último párrafo, de la Constitución General de la República; 81, fracción XIII, de la LOPJF; y 3 del Acuerdo General 66/2006; el Consejo de la Judicatura goza de una autonomía presupuestaria relativa o parcial, al contar con facultades para: a) aprobar su proyecto de presupuesto y enviarlo al titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Suprema Corte; b) ejercer su presupuesto; c) autorizar las adecuaciones a éste; d) realizar sus pagos, a través de la Dirección General de Tesorería; e) determinar los

²⁹ Véase, jurisprudencia con número de registro 180537, que al rubro señala lo siguiente: “PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.” Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, septiembre de 2004, Materia(s): constitucional, Tesis: P./J. 83/2004, Página: 1187.

³⁰ Cárdenas Gracia, Jaime F., *op. cit.*, nota 228, p. 169.

ajustes correspondientes en caso de disminución de ingresos; f) llevar la contabilidad y elaborar sus informes.

El incremento de la demanda del servicio público de justicia ha motivado la necesidad de transformar la autonomía financiera relativa del Poder Judicial, de que actualmente goza en materia de planeación, programación y ejercicio, control y evaluación. De los tres poderes clásicos, Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Judicial se diferencia de los dos primeros, en el sentido de que su naturaleza es eminentemente jurídica y no política.³¹ Lo cual significa que “los jueces no disputan el poder con los presidentes ni con los representantes populares, tampoco encabezan corrientes de opinión ni de preferencia electoral, ni disponen de maquinaria mediática para hacer valer su presencia.”³²

Ante esa circunstancia se recomienda “sustraer el financiamiento a la impartición de justicia del regateo presupuestal entre agentes políticos”,³³ como una manera de preservar la independencia y autonomía del Poder Judicial al juzgar los actos de autoridad de los demás poderes. En el Derecho judicial comparado destacan dos mecanismos para garantizar la autonomía financiera de la judicatura: el fondo de la administración de justicia y la adición en la Ley Fundamental, del porcentaje mínimo a destinar al Poder Judicial. El primer instrumento constituye una medida inmediata que permite diversificar las formas de autofinanciamiento de la impartición de justicia, ante la falta de apoyo de los gobiernos, ya que “si el presupuesto de un Poder Judicial es inadecuado para satisfacer sus necesidades, los fondos generados por el mismo pueden constituir una alternativa para aumentar dichos recursos”.³⁴ Recientemente a nivel federal, el Congreso de la Unión adicionó un Título Décimo Segundo a la LOPJF, en el que

³¹ Negro, Dalmacio, “En torno a la naturaleza del Poder Judicial”, en Morodo, Raúl y Vega, Pedro de, (directores), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 2000, t. III, p. 2203.

³² Valadés, Diego, “Los consejos de la judicatura: desarrollo institucional y cambio cultural”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 113.

³³ *Idem.*

³⁴ USAID/IFES, “Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judiciales”, *Sistemas Judiciales. Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)*, año 2, núm. 4, Buenos Aires, 2002, p. 19.

se prevé que el propio Poder Judicial se auxiliará de un fondo económico para el mejoramiento de la administración de justicia, cuyos recursos financieros serán administrados por el mismo. En consecuencia, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal expidió el Acuerdo General 22/2006, por el que se regula la constitución, organización y funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del referido Acuerdo General, el patrimonio del fondo de apoyo se integrará con los recursos a los que se refiere el artículo 243 de la LOPJF (donaciones o aportaciones, enajenación de bienes decomisados en procesos penales, intereses que se generen por las inversiones que se hagan de los depósitos en dinero o en valores que se efectúen ante los órganos jurisdiccionales), y la administración se realizará a través de la inversión en valores de renta fija del más alto rendimiento, siempre que se permita la disponibilidad inmediata y suficiente de las sumas que resulte necesario reintegrar a los depositantes o entregar a los particulares que tengan derecho a ellas.

No obstante lo positivo del fondo de apoyo de la justicia, así como la tendencia de crecimiento que registra el porcentaje del presupuesto destinado al Poder Judicial en México, a nivel federal, durante los últimas dos décadas, específicamente durante el período de 2001-2004, al obtener en promedio durante esos cuatro años una cantidad de 1.09%,³⁵ con respecto del total del Presupuesto General de Egresos de la Federación, cabe comentar que dicho porcentaje todavía deja mucho que desear en comparación con el 3.7 % del gasto público que se destina constitucionalmente en promedio al aparato judicial de los países miembros de la Unión Europea, o del 3.4% que en promedio se le asigna a los poderes judiciales latinoamericanos de: Costa Rica (6%, art. 177), El Salvador (6%, art. 172), Guatemala (2%, art. 213), Honduras (3%, art. 318), Panamá (2%, art. 211), Paraguay (2%, art. 211) y Venezuela (2%, art. 254).

En ese sentido, en el sistema jurídico mexicano se ha propuesto de manera insistente y reiterada establecer constitucionalmente un porcentaje fijo para

³⁵ Cálculo propio con datos obtenidos de la Matriz General de Datos de Estadística Judicial 2001-2004, elaborada por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, consúltese: http://www.cjf.gob.mx/uepi/umbral_inicio.html.

financiar al Poder Judicial. Esta medida, como todas las acciones de mejora, tiene sus ventajas y desventajas. Como principales ventajas se pueden citar: a) el proteger constitucionalmente al Poder Judicial de la intervención externa de los poderes políticos que intervienen en la aprobación de su presupuesto; y b) ofrecer un nivel de previsibilidad de las políticas públicas judiciales a realizar.³⁶ Entre las desventajas que pudiera generar se destacan: a) que una vez que se establece el porcentaje mínimo del presupuesto a aprobar, éste se convierte en el máximo a otorgar; b) que ante la seguridad económica que se le otorgue de los recursos a recibir, disminuya el interés del Poder Judicial por justificar la transparencia y eficiencia de los egresos ante el Poder Legislativo;³⁷ y, c) que el Poder Judicial no pueda procesar racionalmente los aumentos presupuestales y programe gastos superfluos, con tal de ejercer el total de recursos asignados.

Por tal motivo se estima que una tercera opción sería proponer la aprobación de un presupuesto multianual del Poder Judicial de 4 años, por el mismo plazo legal que corresponde ocupar al Presidente de la Suprema Corte y del Consejo, así como del Presidente del Tribunal Electoral, orientado al cumplimiento de planes, programas y acciones de política judicial, sujeto a evaluación, con base al cumplimiento de los objetivos presupuestarios trazados. De tal suerte que se considera que antes de constitucionalizar el porcentaje mínimo a destinar al Poder Judicial, es necesario programar adecuadamente el gasto de inversión de la Judicatura federal, así como transparentar el manejo interno de sus recursos. Sobre este aspecto, sobresale el asunto del pago discrecional de bonos a los diversos servidores públicos que integran el Poder Judicial, sin que se establezcan los lineamientos, criterios o factores de valor bajo los cuales se determina su otorgamiento.³⁸ De conformidad con el artículo 67 del Acuerdo General 66/2006 emitido por el Pleno del Consejo, que reglamenta el proceso presupuestario del Consejo, el Pleno del Consejo podrá autorizar el pago de percepciones extraordinarias a los servidores públicos a cargo del Consejo, por concepto de

³⁶ USAID/IFES, "Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judiciales", *op. cit.*, nota 250, p. 19.

³⁷ *Idem.*

³⁸ Véase: Aranda, Jesús, "Uso discrecional de fondos públicos en la Corte y en la Judicatura: ASF", *La Jornada*, viernes 20 de octubre de 2006, <http://www.jornada.unam.mx>.

estímulos al desempeño destacado, antigüedad o cualquier otro análogo. Sin embargo, a la fecha el Consejo de la Judicatura no cuenta con el sistema de evaluación del desempeño que permita otorgar los estímulos, reconocimientos o incentivos, mediante una valoración objetiva, con base en indicadores del desempeño. Por lo que sería conveniente retomar la recomendación formulada por la Auditoría Superior de la Federación al Consejo de la Judicatura, en el año 2003, relativa a establecer los parámetros para la determinación de los estímulos que otorga a los servidores públicos de mando medio y superior a su servicio, a fin de transparentar el ejercicio del gasto público.³⁹

4. LA EFICIENCIA EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

En los últimos tiempos se ha vuelto común afirmar que la administración de justicia en México, al igual que en la mayoría de los sistemas judiciales en el mundo, es lenta, ineficiente y costosa. Ante esas críticas, los juzgadores han respondido que si los aparatos de justicia no funcionan de manera rápida, eficiente y barata, no se debe a su poca capacidad para resolver los asuntos, sino a la falta de nuevos órganos jurisdiccionales y de personal necesario para abatir las crecientes cargas de trabajo que diariamente ingresan a los órganos jurisdiccionales.

En consecuencia, se ha planteado como principal estrategia de solución para mejorar la eficiencia de la justicia en México, a nivel federal, el aumento en el número de recursos económicos y humanos del Poder Judicial. Sin embargo, contrario a lo que pudiera pensarse de que con el aumento generalizado de recursos se disminuiría la sobrecarga de los órganos de justicia, ha sucedido todo lo contrario, por lo menos en el caso específico del sistema de justicia federal mexicano. Correlativo al crecimiento en el número de recursos financieros y humanos que ha registrado el Consejo de la Judicatura, se ha producido también un incremento en las cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y el número de asuntos pendientes por resolver. Ajustándose dicho fenómeno a lo que los

³⁹ Consúltese: http://www.cjf.gob.mx/acceso_informacion/cuentapublica/A03/03-03110-7-332.pdf

especialistas han denominado la ley económica de Say, que señala que “cada incremento de la oferta estimula un crecimiento de la demanda en respuesta”.⁴⁰

Simplemente, durante el período de 2001 a 2004, en el que el presupuesto del Consejo de la Judicatura aumentó en un 0.16%, al pasar de 1.01% en 2001, a 1.17% en 2004; y el número de servidores públicos judiciales se incrementó en un 37%, al pasar de 18,099 servidores públicos que había en 2001, en 2002 se elevó a 20,231, en 2003 creció a 20,548, en 2004 a 21,076,⁴¹ y en 2005 a 24,828; igualmente el número de asuntos que ingresaron a la justicia federal se incrementó en un 31%, ya que de los 505,639 asuntos que se promovieron en 2001, en 2002 se reportaron 551,371, en 2003 a 612,535, en 2004 a 639,772⁴² y en 2005 a 664,645 asuntos.⁴³ Correspondiendo a dichas cifras un índice de litigiosidad de 509.3 asuntos por cada cien mil habitantes en 2001, 545.2 en 2002, 594.5 en 2003, 609.4 en 2004⁴⁴ y 621.16 en 2005,⁴⁵ por lo que fácilmente se observa un crecimiento progresivo en el índice de litigiosidad de la sociedad mexicana durante los últimos cinco años. Mayor aún, si se compara con el número de asuntos que se reportaron durante el período de 1970 a 2000, ya que de los 98,184 juicios promovidos a nivel federal en nuestro país en 1970, en 1980 se reportaron 127,630 asuntos, posteriormente en 1990 se registraron 355,561 litigios y enseguida en el año 2000 ingresaron 498,172 juicios, traducándose lo anterior, en un índice de litigiosidad de 203.5 asuntos por cada cien mil habitantes en 1970, reduciéndose a 190.9 en 1980, disparándose a 437.6 en 1990 y pasando luego a 511.4 en 2000.⁴⁶

El concepto de eficiencia es un término que proviene de las ciencias económicas que se entiende de manera general como “el parámetro universal

⁴⁰ López Garrido, Diego, *et al.*, *op. cit.*, nota 20, p. 366.

⁴¹ *Matriz General de Datos de Estadística Judicial 2001-2004*, *op. cit.*, nota 251.

⁴² *Ibidem*, p. 23.

⁴³ Informe Anual de Labores, Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p. LVIII.

⁴⁴ *Matriz General de Datos de Estadística Judicial 2001-2004*, *op. cit.*, nota 251, p. 23.

⁴⁵ El índice de litigiosidad por cada cien mil habitantes, se obtiene de la división de la población total de habitantes en 2005, entre cien mil habitantes, (107,000,000/100,000=1070), y luego se divide el número total de asuntos que ingresaron en ese año, entre el resultado de la división anterior (664,636/1070=621.15). Cálculo propio con datos del Informe Anual de Labores, Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

⁴⁶ Cálculo propio con datos de Fix Fierro, Héctor, *La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?*, *op. cit.*, nota 120, pp. 27-28.

para la evaluación de la asignación y el uso adecuado de los recursos escasos”.⁴⁷ Aplicado al campo de la administración de justicia, ha sido definido como: “qué tan bien se utilizan los recursos en la generación de los productos judiciales”.⁴⁸ De manera expresa, la Constitución General de la República no utiliza el término de eficiencia de la justicia, sin embargo, sí contempla en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional el enunciado normativo que señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta y completa. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha interpretado el término de justicia pronta, como “la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes”.⁴⁹ En tanto que por justicia completa, la obligación que tiene la autoridad jurisdiccional de pronunciarse “respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución...”⁵⁰

Atendiendo a los campos de operación del sistema de administración de la justicia, la eficiencia judicial puede ser dividida para su estudio en dos ámbitos: la eficiencia de la administración judicial y la eficiencia de la gestión judicial.⁵¹ La primera se relaciona con la administración eficiente de los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos de la Judicatura. La segunda se vincula con el manejo eficiente de los recursos materiales y humanos que efectúan los titulares de los órganos jurisdiccionales. Enseguida se realizará un repaso de los que a nuestro parecer constituyen los principales temas de la eficiencia del Consejo de la Judicatura, siguiendo estos dos ámbitos.

⁴⁷ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 24, p. 40.

⁴⁸ Buscaglia, Edgardo y Dakolias, Maria, *Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador*, Washington D. C., The World Bank, 1996, citado por Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 24, p. 12.

⁴⁹ Véase tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte, que al rubro señala lo siguiente: “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.”, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia: Común, Tomo: XV, mayo de 2002, Tesis: 2a. L/2002, Página: 299.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 24, pp. 290-291.

4.1 La eficiencia de la administración judicial

La eficiencia de la administración judicial se sustenta en la premisa que considera que los tribunales desempeñan un papel clave como factor de estabilidad política y jurídica de los sistemas económicos. De acuerdo a esta perspectiva, la ausencia de un sistema judicial eficaz y eficiente puede generar costos que inhiban el crecimiento económico de los países, al ocasionar una “pérdida de valor de los derechos de propiedad debido a la falta de aplicación predecible de las reglas; los costos de transacción adicionales para la contratación en un ambiente donde la solución de conflictos es disfuncional, y la corrupción.”⁵²

De conformidad con los artículos 94, segundo párrafo, de la Ley Fundamental, y 68 de la LOPJF aplicable, la administración del Poder Judicial está a cargo del Consejo de la Judicatura, con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Los artículos 134 de la Constitución Federal y 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establecen que la administración de los recursos públicos federales se realizará con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Para cumplir con la obligación constitucional y legal de administrar los recursos humanos, materiales e informáticos del Poder Judicial de la Federación, de manera eficaz y eficiente, el Consejo de la Judicatura ejerce sus tareas, mediante el auxilio de la Comisión de Administración y las Secretarías Ejecutivas de Administración y de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales, en términos de los artículos 48, 73 y 76, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del Propio Consejo, respectivamente.

A comienzos del funcionamiento del Consejo en 1995, el Poder Judicial contaba con un total de 12,097 servidores públicos, distribuidos de la siguiente manera: 11,172 adscritos a órganos jurisdiccionales y 925 adscritos a instancias propiamente administrativas.⁵³ Diez años después, esto es, en 2005, el Consejo

⁵² Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 24, p. 29.

⁵³ *Idem*.

de la Judicatura registró un total de 27,194 servidores públicos, divididos de la siguiente manera: 27,823 adscritos a órganos jurisdiccionales (tribunales de Circuito y juzgados de Distrito) y 3,046 adscritos a órganos auxiliares y unidades administrativas dependientes del Consejo.⁵⁴ Por lo que el número de servidores públicos del Poder Judicial aumentó de 1995 a 2005, en un 124.79%. El porcentaje anterior constituye una tendencia importante que manifiesta el interés del Estado mexicano por contar con el personal suficiente para hacer frente a la demanda de la población del servicio público de justicia. Empero, también refleja un crecimiento desmedido de la burocracia administrativa del Consejo, en detrimento del número de servidores públicos adscritos a los órganos de justicia. Ya que si bien, durante ese mismo período el número de servidores públicos adscritos a juzgados de Distrito y tribunales de Circuito se incrementó en un 116.40%, al pasar de 11,172, servidores públicos a 24,177; el número de servidores públicos adscritos a instancias administrativas que no desempeñan funciones jurisdiccionales, se aumentó en una mayor proporción, esto es, un 230.81%, al pasar de 925 servidores públicos existentes en 1995, a 3,060 en 2005.

En esa tesitura, resulta importante el considerar la posibilidad de extender el principio del servicio civil de carrera para los servidores públicos del Poder Judicial que desarrollan tareas de administración judicial en el Consejo de la Judicatura, como una manera de regular la creación de nuevas plazas laborales en las unidades administrativas, de la misma forma como se racionaliza la autorización de nuevas plazas en los órganos jurisdiccionales. Sería infructuoso el tratar que los órganos jurisdiccionales federales en México fueran eficientes en su integración, si el órgano encargado de su administración registra signos de ineficiencia en su conformación. Previo a la instrumentación del servicio civil de carrera en los órganos auxiliares y unidades administrativas del Consejo, sería conveniente elevar los requisitos profesionales que se exigen para ocupar los cargos de secretarios ejecutivos y secretarios técnicos, adscritos a las áreas de

⁵⁴ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit.*, nota 217, p. 61.

Secretaría Ejecutiva del Pleno; Carrera judicial; Vigilancia; y Disciplina, por tratarse éstas de funciones jurídicas sustanciales del Consejo.

Actualmente, para ocupar el cargo de secretario ejecutivo en las áreas anteriormente citadas, únicamente se exige experiencia profesional mínima de cinco años, tener título profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año, de conformidad con el artículo 64 del Acuerdo General que Regula la Organización y Funcionamiento del Propio Consejo. Igualmente sucede para los secretarios técnicos, quienes en términos del artículo 87 de la LOPJF, solamente deben acreditar título profesional, experiencia mínima de tres años, buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. Por lo que sería bueno adicionar a los respectivos preceptos normativos, que los titulares de las secretarías ejecutivas del Pleno; Carrera judicial; Vigilancia; y Disciplina; y secretarios técnicos que las integran, además de cumplir con los anteriores requisitos, contarán con experiencia mínima de cinco y tres años, respectivamente, como secretarios de juzgado o tribunal, como una manera de privilegiar la experiencia jurisdiccional en la toma de decisiones de la administración judicial. Tal y como sucede actualmente en la Visitaduría Judicial, en donde para ser Visitador General o Visitador Judicial "A", se requiere ser magistrados de Circuito ratificado y previamente juez de Distrito, asimismo, para ser director general y secretario técnico de ese órgano auxiliar, se exige cinco y tres años de experiencia jurisdiccional, respectivamente, de conformidad con los artículos 11 y 13 del Acuerdo General 28/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura, que Regula la Organización y Funcionamiento de la Visitaduría Judicial.

En cuanto a los recursos organizacionales se refiere, al año 2005 el Consejo de la Judicatura registró 538 órganos jurisdiccionales, divididos de la siguiente forma: 288 juzgados de Distrito, 67 tribunales unitarios de Circuito, 172 tribunales colegiados de Circuito y 11 juzgados de Distrito Itinerantes. Anterior a la creación del Consejo, el Poder Judicial contaba con 305 órganos jurisdiccionales federales, distribuidos de la siguiente manera: 175 juzgados de Distrito, 47 tribunales

unitarios de Circuito y 83 tribunales colegiados de Circuito. Lo cual representa un incremento del 76% en el número de nuevos órganos jurisdiccionales creados, de 1995 a 2005. Asimismo, durante la primera década de funcionamiento del Consejo, se crearon 6 nuevos circuitos judiciales: el circuito 24, que comprende el Estado de Nayarit; el circuito 25, que comprende el Estado de Durango; el circuito 26, que comprende el Estado de Baja California Sur; el circuito 27, que comprende el Estado de Quintana Roo; el circuito 28, que comprende el Estado de Tlaxcala; y el circuito 29, que comprende el Estado de Hidalgo.

Esta nueva configuración de la organización judicial federal, contribuyó sin duda alguna, a desconcentrar los lugares de residencia de los órganos jurisdiccionales federales y por ende, acercar la justicia federal a aquellos ciudadanos de las entidades federativas que anteriormente tenían que viajar largas distancias para seguir el trámite de los procesos judiciales en los que eran partes. Sin embargo, al incrementarse el número de juzgados de Distrito y tribunales de Circuito, por consecuencia, también se han acrecentado las necesidades materiales, económicas y tecnológicas que se requieren para satisfacer debidamente la demanda del servicio público de justicia. Por lo que ante el incremento de las necesidades y la escasez de los recursos presupuestales, el manejo eficiente de éstos se vuelve un valor agregado de la administración del Consejo de la Judicatura. De tal forma que como comenta el citado especialista Fix Fierro, la eficiencia se ha convertido en un elemento importante para evaluar el desempeño institucional de los órganos de gobierno judicial en los sistemas judiciales contemporáneos, puesto que no puede haber impartición de justicia eficiente, si el órgano encargado de proporcionar los recursos, en este caso el Consejo de la Judicatura, no funciona eficientemente, es decir, rápido y bien.⁵⁵

Ante esa circunstancia se impone la necesidad de que el Consejo de la Judicatura incorpore a su modelo de gestión administrativa los instrumentos de planeación estratégica y evaluación, con el objeto de efficientizar la aplicación de los recursos de los programas institucionales de administración, vigilancia,

⁵⁵ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia, op. cit.*, nota 24, p. 104.

disciplina y carrera judicial, puesto que como comenta el Magistrado Óscar Vázquez Marín, Consejero de la Judicatura Federal:

La utilidad de este proceso de evaluación, es la de generar información necesaria a la Institución, para la implementación de medidas preventivas y correctivas, y para una adecuada toma de decisiones, en los distintos programas, así como también para dar seguimiento a los avances y desarrollo de los programas, para constatar que se cumplan los objetivos fijados en esto.⁵⁶

A la fecha, solamente dos órganos auxiliares del Consejo cuentan dentro de su operación con el mecanismo de evaluación interna: la Visitaduría Judicial y el Instituto de la Defensoría Pública. De conformidad con el artículo 69 del Acuerdo General 28/2003 del Pleno del Consejo, que Regula la Organización y Funcionamiento de la Visitaduría Judicial, el Visitador General evalúa el desempeño de los visitadores judiciales "B" cada seis meses. Asimismo, el artículo 56 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de la Defensoría Pública señala que el objetivo de la evaluación es la de calificar el desempeño de los defensores públicos y asesores jurídicos, para elevar la calidad de los servicios que prestan éstos a los justiciables.

Por tal motivo, se considera conveniente extender los mecanismos de planeación estratégica y evaluación a los restantes órganos auxiliares y unidades administrativas del Consejo, como una manera de efficientizar la gestión de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos de la Judicatura Federal.

4.2 La eficiencia de la gestión judicial

A diferencia de la administración judicial que se centra en el correcto aprovechamiento de los recursos de la judicatura, la gestión judicial se refiere propiamente a todas aquellas "tareas y actividades organizacionales encaminadas a mejorar la cantidad y la calidad en la prestación de servicios judiciales."⁵⁷ La concepción de la gestión judicial se funda en la perspectiva de los tribunales como organizaciones profesionales, toda vez que se considera que éstos:

⁵⁶ Versión estenográfica de la sesión solemne del Pleno de la Suprema Corte, de 21 de noviembre de 2006, consúltese: <http://www.scjn.gob.mx>

⁵⁷ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 24, p. 309.

...constituyen un conjunto estructurado de roles o funciones (jueces, secretarios, abogados, agentes del ministerio público y acusados, demandantes y demandados, etcétera..) que persiguen fines comunes (principalmente la solución de controversias de naturaleza jurídica) y que emplean métodos de trabajo preestablecidos y rutinarios (el procedimiento judicial).⁵⁸

En la concepción de la gestión judicial los juzgadores desempeñan un doble rol: el de impartidores de justicia y el de administradores, al considerarse a los órganos jurisdiccionales, como organizaciones profesionales creadas para la prestación del servicio público de justicia, con la mayor racionalidad de recursos posibles. Por lo que se introduce en la administración de los órganos jurisdiccionales el enfoque gerencial, ya que los juzgadores además de tener que resolver los asuntos jurisdiccionales que se les plantean, tienen que dirigir profesionalmente la gestión interna de las unidades jurisdiccionales “como aparato organizado que emplea recursos escasos”.⁵⁹ Dado que:

Bajo el doble impacto de la creciente demanda de servicios y la limitación de recursos fiscales y organizacionales, la administración de justicia se racionaliza. Los tribunales están dejando de ser dominios semif feudales, controlados profesional y colegialmente, por los jueces, para convertirse en dependencias administrativas modernas, análogas a una empresa, preocupadas por la celeridad, la eficiencia, la productividad, la simplificación y la efectividad de costos en la provisión de servicios judiciales.⁶⁰

De conformidad con el artículo 97 constitucional, párrafo cuarto, la administración interna de los órganos jurisdiccionales en lo particular, queda confiada a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito que los presiden, por lo que el Consejo de la Judicatura ha adoptado una actitud de respeto a la independencia y autonomía judicial. Sin embargo, paradójicamente, como apuntan los referidos investigadores Caballero Juárez, López Ayllón y Oñate Laborde, esta actitud de aparente respeto ha sido percibida por los juzgadores federales como un distanciamiento del Consejo de la Judicatura ante los problemas de sobrecarga

⁵⁸ Fix Fierro, Héctor, “Los consejos de la judicatura entre profesión y organización”, *op. cit.*, nota 40, pp. 74-75.

⁵⁹ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, *op. cit.*, nota 24, p. 36.

⁶⁰ Heydebran, Wolf y Seron, Carroll, *Rationalizing Justice. The Political Economy of Federal District Courts*, Albano, State University Of New Cork Press, citado por, Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, *op. cit.*, nota 24, p. 215.

de trabajo y rezago de asuntos pendientes a los que cotidianamente se enfrentan, lo cual ha significado “que los juzgadores no perciban ningún beneficio de la nueva estructura de gobierno y administración...”,⁶¹ tomando en consideración que en la mayoría de las ocasiones los jueces y magistrados no cuentan ni con el tiempo, ni los conocimientos profesionales necesarios para diseñar las medidas administrativas pertinentes que permitan hacer frente a los a los problemas de explosión y rezago judicial. Como reconoce el jurista español Alejandro Nieto, el juzgador comprometido con la institución a la que sirve, es un servidor público que generalmente se encuentra agobiado y presionado por el cúmulo de asuntos que se le presentan y el poco tiempo con que cuenta para resolverlos, por lo que, “De dónde va a sacar tiempo un juez para estar al tanto de las reformas legislativas, de leer un libro de Derecho, para reflexionar sobre las novedades jurisprudenciales”,⁶² o bien, para pensar e instrumentar acciones adicionales para perfeccionar la gestión administrativa del juzgado o tribunal, si para estar al corriente en el trámite y resolución de los asuntos, es necesario realizar esfuerzos sobrehumanos, que en la mayoría de las ocasiones se traducen en sacrificios de la salud personal, la vida familiar o el desarrollo profesional de los juzgadores.

Por consiguiente se considera atinente que el Consejo de la Judicatura, como órgano encargado de la administración de los juzgados y tribunales federales, retome a través del Instituto de la Judicatura, la investigación de los temas concernientes a la gestión judicial, que puedan apoyar a los juzgadores en el mejor manejo interno de los órganos jurisdiccionales, siguiendo para ello las líneas de acción apuntadas en el *Libro blanco*⁶³: 1) Rediseño del despacho judicial; 2) Mecanismos de asistencia en la gestión; y 3) Revisión de las plantillas de las unidades jurisdiccionales. La primer propuesta referida (Rediseño del despacho judicial), tiene que ver con el estudio de innovaciones administrativas y organizacionales de las áreas que integran el despacho judicial, es decir, recepción, trámite y resolución de los asuntos. La segunda propuesta

⁶¹ *Libro blanco de la reforma judicial, op. cit., nota 29, p. 266.*

⁶² Nieto, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Madrid, Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, 2004, p. 270.

⁶³ *Libro blanco de la reforma judicial, op. cit., nota 29, pp. 266-272.*

(Mecanismos de asistencia en la gestión), se relaciona con el análisis de los mecanismos de apoyo necesarios para resolver los problemas críticos de rezago de trabajo que presentan los órganos jurisdiccionales, como es el caso de la creación de juzgados de Distrito Itinerantes, de la especialización por materias de los órganos jurisdiccionales, o bien, de la adscripción de personal profesional de manera temporal. La tercera acción de mejora que se plantea (Diseño de manuales de organización), consiste en que el Consejo de la Judicatura elabore los manuales de organización pertinentes que permitan a los juzgadores efectuar una administración de los órganos jurisdiccionales de una manera eficaz y eficiente, con base en la adecuada distribución de tareas y responsabilidades. La cuarta y última propuesta que se propone (Revisión de las plantillas de las unidades jurisdiccionales) se relaciona con la posibilidad de establecer plantillas profesionales tipo, de acuerdo al número y la complejidad de asuntos que ingresan a los órganos jurisdiccionales, así como incorporar a la plantilla de los órganos jurisdiccionales la plaza de un administrador judicial, que en la práctica sería un secretario de juzgado o tribunal, encargado específicamente de las funciones netamente administrativas de los órganos jurisdiccionales, como es el caso de las labores de trámite y manejo del personal.

Sobre este mismo punto, bien valdría la pena integrar en un solo Acuerdo General expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura, todos los aspectos relacionados con el manejo administrativo interno de los órganos jurisdiccionales, es decir, nombramiento, ascensos, remoción, y reglas de la organización y funcionamiento de los juzgados y tribunales de circuito, toda vez que en la actualidad resulta muy complejo para los juzgadores federales, dentro de su función propiamente administrativa, recopilar acuerdos generales, normas y criterios, que además de abundantes, son muy confusas y dispersas.

5. EL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

A pesar de que el modelo del Estado de bienestar ha entrado en una tendencia de franca retirada en la prestación de servicios públicos considerados en antaño

como irrenunciables: la salud, la educación y la vivienda; existen dos servicios básicos a los cuales el aparato público no ha podido declinar, sino todo lo contrario, redimensionar: los servicios primigenios de seguridad pública y acceso a la justicia.⁶⁴ Paralelo a las recientes transformaciones económicas, sociales y políticas efectuadas en la estructura del Estado moderno, comenzó a gestarse en el derecho comparado, desde los años sesenta, pero especialmente, en los setenta y ochenta del siglo próximo pasado, todo un movimiento de alcance mundial encabezado por el jurista italiano Mauro Cappelletti, enfocado en hacer efectivos los derechos de las personas de acceder a la prestación de los servicios públicos de justicia.⁶⁵

Aunado a este avance doctrinario, el tema del acceso a la justicia cobró un auge particular en aquellos países en vías de desarrollo, en virtud del reconocimiento realizado por organizaciones económicas internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, sobre el potencial de los órganos de impartición de justicia como agentes claves para el combate de la desigualdad social.⁶⁶ El reconocimiento de los órganos jurisdiccionales como instrumentos del desarrollo, encuentra sustento en la idea de la justicia como un bien público puro, en términos de la teoría económica, el cual no es dable ni deseable excluir de sus beneficios a ningún miembro de la población.⁶⁷ Dado que se considera, entre otros beneficios, que “un mejor acceso a la justicia es fundamental para poder ofrecer los servicios básicos a la sociedad y cumplir con las metas antes mencionadas de democratización e institucionalización y redefinición de la relación entre sociedad y estado”.⁶⁸

⁶⁴ Fix Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, en Valadés, Diego y Gutiérrez, Rodrigo, (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho constitucional I*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 112-113.

⁶⁵ Véase, Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE, 1996.

⁶⁶ Fix Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 280, p. 113.

⁶⁷ Stiglitz, Joseph E., *op. cit.*, nota 53, p. 195

⁶⁸ Dakolias, María, *El sector judicial en América Latina y el Caribe. Elementos de reforma*, Washington, Banco Mundial (documento técnico número 319S), 1997, p. 42, citado por Fix Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 280, p. 113.

Conceptualmente, el acceso a la justicia puede ser entendido como “la posibilidad de que los justiciables puedan llevar sus conflictos a las instancias jurisdiccionales y obtener de ellas respuestas que contribuyan a solucionar sus problemas en lo particular y los problemas sociales en lo general.”⁶⁹ De acuerdo a los coautores del *Libro blanco de la reforma judicial*, el acceso a la justicia puede ser analizado desde tres perspectivas: 1) Como un problema de derecho procesal; 2) Como resultado de una política institucional; y, 3) Como un problema social.⁷⁰ En las siguientes líneas se comentara el principio del acceso a la justicia en el Consejo de la Judicatura, desde las tres perspectivas apuntadas.

5.1 El acceso a la justicia como problema de derecho procesal

El acceso a la justicia como problema de derecho procesal se relaciona con la revisión de las condiciones establecidas en las leyes procesales para permitir a los justiciables un mejor y más rápido trámite y resolución de los asuntos. Si bien es cierto que éste es un asunto que compete directamente a los legisladores, por su facultad para crear, modificar o abrogar las leyes; también es verdad que los juzgadores son los encargados de aplicarlas a los casos concretos que se les plantean. La mejora de las leyes e instituciones procesales constituye una opción clara tanto para desalentar a los justiciables que ejercen su derecho de acudir a los juzgados y tribunales sin tener una causa fundada, como para incentivar a aquellos que en verdad poseen una causa legítima para solicitar el amparo y protección de la justicia. En síntesis, se trata de lograr que los diversos procedimientos judiciales sean más simples, rápidos y baratos para los gobernados, modificando las reglas e instrumentos procesales.⁷¹

El artículo 20 constitucional, fracción VIII, prevé que en todo procedo de orden penal, el inculpado: “Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa”. De igual

⁶⁹ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *op. cit.*, nota 284.

⁷⁰ *Libro blanco de la reforma judicial*, *op. cit.*, nota 29, p. 39.

⁷¹ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, *op. cit.*, nota 24, p. 264.

forma sucede con cada uno de los diversos procesos, los cuales se rigen por los diferentes plazos máximos que fijan las leyes correspondientes. De acuerdo con los indicadores proporcionados por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura, en las causas penales, el tiempo promedio de resolución en 2001 fue de 161 días; en 2002 de 238; en 2003 se incrementó a 269; y en 2004 tuvo un crecimiento a 312 días. Aumentando la duración de los procesos penales federales de 2001 a 2004, 151 días. Igualmente sucedió, tratándose de los asuntos de amparo indirecto. En 2001, el tiempo de resolución fue de 42 días; en 2002 de 58; en 2003 de 61; y en 2005 se redujo a 56 días. Registrando el proceso constitucional de amparo indirecto, un aumento de 14 días durante ese mismo período. Reflejándose esta misma tendencia en los tribunales colegiados y unitarios de circuito, como a continuación se aprecia en las siguientes tablas:⁷²

TIEMPO DE RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS EN TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, (DÍAS).		
AÑOS	AMPAROS DIRECTOS	AMPAROS EN REVISIÓN
2001	69	54
2002	74	65
2003	63	65
2004	71	70
AUMENTO DE DÍAS	2	16

TIEMPO DE RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS EN TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO, (DÍAS).		
AÑOS	APELACIÓN DE AUTOS	APELACIÓN DE SENTENCIA
2001	35	52
2002	44	61
2003	49	71
2004	54	92
AUMENTO DE DÍAS	19	40

⁷² Para verificar todos estos datos estadísticos, consúltese: http://www.cjf.gob.mx/dgepj/indicadores_de_productividad.pdf.

De los anteriores datos estadísticos se advierte un rasgo común: el progresivo aumento en el tiempo de resolución de los diversos procesos judiciales federales. Para resolver este problema y garantizar el derecho de los justiciables a una impartición de justicia expedita, se han propuesto diversas acciones, entre las que destacan: modificar la legislación procesal penal federal para transitar a los juicios orales; aprobar el proyecto de la nueva Ley de Amparo presentado por la Suprema Corte, con el objeto de agilizar la tramitación de los procesos constitucionales; adoptar Códigos Procesales Modelos, aplicables para las entidades federativas y el Distrito Federal, tanto en materia civil como penal y administrativa; y, promover el uso de medios alternativos de resolución de conflictos, como: la mediación, conciliación y arbitraje, especialmente en las materias penal, familiar y mercantil.⁷³

Lejos de intentar analizar cada una de esas propuestas, por razones de espacio de este capítulo, se considera pertinente formular una propuesta general que pueda tratar en lo futuro cada una de ellas en lo particular. Esta propuesta consiste en otorgar al Consejo de la Judicatura la facultad de iniciar leyes, ante el Congreso de la Unión, en materia de administración de la justicia. A diferencia de lo que ocurre en el Consejo General del Poder Judicial en España o el Consejo Superior de la Judicatura en Colombia, en donde ambas instituciones cuentan con la facultad de presentar proyectos de ley relativos a la administración de justicia;⁷⁴ la discusión de este asunto en México se ha centrado principalmente en la Suprema Corte y no en el Consejo de la Judicatura, siendo que este último es el órgano competente para diseñar y ejecutar diversos aspectos de las políticas públicas judiciales, como lo significa el acceso a la justicia. Si bien, tanto la Suprema Corte, como el Consejo de la Judicatura cuentan con la facultad para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, en términos de los artículos constitucionales 94 y 100, respectivamente, resultaría sumamente positivo para el Poder Judicial, que ambos órganos contaran con la

⁷³ Para un mayor abundamiento sobre cada una de estas propuestas, véase el *capítulo V*, relativo a *REGLAS Y PROCEDIMIENTOS*, del *Libro blanco de la reforma judicial*, *op. cit.*, nota 29, pp. 117-202.

⁷⁴ Sobre el particular, la Constitución colombiana, señala: “Art. 257 Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones: ... 4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.”

facultad para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, en materia de administración de justicia y legislación sustantiva y adjetiva, dado que ello, permitiría que ambas instituciones pudieran proponer reformas procesales oportunas tendientes a mejorar el acceso a la justicia, con base en la experiencia y el conocimiento de los juzgadores federales, como servidores públicos encargados de tramitar y resolver los procesos judiciales.

5.2 El acceso a la justicia como política institucional

La garantía de acceso a la justicia preceptuada en el artículo 17 constitucional, primer párrafo, se encuentra tutelada por el Consejo de la Judicatura. De conformidad con los diversos numerales 94, sexto párrafo, de la Ley Fundamental, y 81, fracciones IV y V, de la LOPJF, el Consejo de la Judicatura es el órgano competente para determinar el número, competencia territorial, y en su caso, especialización de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, en cada uno de los circuitos judiciales que integran el Poder Judicial en México, a nivel federal.

Derivado de esa atribución constitucional, la principal estrategia que ha seguido el Consejo de la Judicatura para garantizar a los gobernados la tutela judicial del Estado mexicano, ha sido la creación de nuevos órganos jurisdiccionales. Mientras que en 1970 existía un juzgado de distrito por cada 877,363 habitantes, en 1980 esa proporción se redujo a 726,586 habitantes, enseguida en 1990 disminuyó todavía más esa diferencia al corresponder un juzgado de distrito por cada 548,979 ciudadanos, continuando esa misma tendencia en 2000 al registrarse un órgano jurisdiccional federal de primera instancia por cada 448,847, hasta llegar en el año 2005, al índice de un juzgado de distrito por cada 366,407 habitantes.⁷⁵

Aunado a la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, el Consejo de la Judicatura implementó dos políticas adicionales: la creación de los juzgados de Distrito Itinerantes y la especialización de los juzgados y tribunales federales. La primera acción se realizó, mediante el Acuerdo General 35/2003 del Pleno del Consejo, que creó los juzgados de Distrito Itinerantes, partiendo del

⁷⁵ Fix Fierro, Héctor, *La reforma judicial en México*, op. cit., nota 120, 2002.

reconocimiento de que “a pesar del esfuerzo realizado por el Consejo de la Judicatura Federal para reducir el rezago en los juzgados de Distrito, las cargas de trabajo continúan siendo excesivas en algunos de ellos, por lo cual es conveniente instrumentar medidas adicionales”,⁷⁶ en aquellos distritos judiciales en los cuales existan problemas de rezago o excesivas cargas de trabajo.

El punto Tercero, del referido Acuerdo General 35/2003, actualmente vigente, establece que la plantilla de personal de los juzgados de Distrito Itinerantes se integrará de la siguiente forma: 1. Un juez de Distrito; 2. Dos secretarios de juzgado; y 3. Tres auxiliares administrativos. Lo cual permite apoyar la labor de aquellos órganos jurisdiccionales que se encuentran sobresaturados de asuntos, sin afectar significativamente el presupuesto del Poder Judicial, por la competencia que se le asignan y el reducido personal que lo integra. Al 2 de febrero de 2005, el Consejo de la Judicatura contaba con 11 juzgados de Distrito Itinerantes.

Por lo que se refiere a la especialización, ésta permite cumplir con el mandato contenido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal, que dispone que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, ya que como se establece coincidentemente en el considerando Cuarto de los diversos Acuerdos Generales 60/2004, 62/2004 y 72/2004 emitidos por el Pleno del Consejo, la especialización de los órganos jurisdiccionales:

...tiene como objetivo esencial propiciar un nivel ascendente de profesionalismo y excelencia; finalidad que se logra, entre otros aspectos, con la dedicación al estudio de toda la problemática jurídica que encierra determinada rama o materia del derecho y, de esa manera, eficientar la impartición de justicia, con el consecuente incremento en la calidad de los fallos que emitan los órganos del Poder Judicial de la Federación, así como su productividad.

De tal suerte que de los 88 órganos jurisdiccionales especializados que existían en 1994, 44 de ellos tribunales colegiados de Circuito y 44 juzgados de Distrito; al 2005 se encontraban especializados 221 órganos jurisdiccionales: 115 tribunales colegiados de Circuito, 7 tribunales unitarios de Circuito y 99 juzgados

de Distrito. Lo cual significa que durante los primeros diez años de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, la especialización de los juzgados y tribunales federales se incrementó en un 151.13%.⁷⁷

Sin embargo, dado el fenómeno de la ley económica de Say, que señala que a mayor estímulo de la oferta, se genera una mayor demanda,⁷⁸ esto es, que a mayor número de órganos jurisdiccionales que se crean, se incrementa el número de juicios que ingresan a éstos, es necesario reconocer que es muy difícil que el número de nuevos órganos de justicia satisfaga completamente la demandas de justicia por parte de la población. El objetivo del Consejo de la Judicatura, en cuanto al acceso de la justicia se refiere, debe ser el lograr un punto de equilibrio entre la racionalización de los recursos humanos y materiales del Poder Judicial con que se cuenta, y la satisfacción del derecho de los justiciables de acceder a la justicia, sin necesidad de recurrir a la medida de crear nuevos órganos jurisdiccionales. Por lo que se estima conveniente continuar desarrollando las políticas públicas de acceso a la justicia del Consejo de la Judicatura, como actualmente se viene realizando, con base en la elaboración de estudios de comportamiento estadístico de los órganos jurisdiccionales federales, así como de las necesidades de los justiciables, que permita determinar la especialización de los órganos jurisdiccionales que debe predominar en un determinado circuito judicial, así como la plantilla profesional que lo debe integrar, atendiendo a la carga de trabajo promedio ideal que registran los diversos circuitos judiciales.

5.3 El acceso a la justicia como problema social

La perspectiva del acceso a la justicia como problema social, tiene que ver con el análisis de las diferentes limitaciones del sistema jurídico que permiten que los justiciables opten por usar o no usar los aparatos de justicia. En un país tan desigual como México, que presenta tantas diferencias geográficas, culturales, sociales y económicas, el estudio del acceso a la justicia desde un enfoque social,

⁷⁷ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit.*, nota 217, p. 45.

⁷⁸ López Garrido, Diego, *et al.*, *op. cit.*, nota 20, p. 366.

se vuelve una condición esencial para asegurar la igualdad del derecho fundamental de la tutela jurisdiccional. Dado que como señalan José Antonio Caballero Juárez y Hugo Concha Cantú, “Por una parte, las clases privilegiadas cuentan con otras formas de defender sus intereses de manera más rápida y confiable. Las clases marginadas, por otro lado, ante su distanciamiento o ignorancia sobre los procesos judiciales, optan por resolver sus conflictos por otras vías no siempre adecuadas ni imparciales.”⁷⁹

Esta situación de desigualdad en el acceso a la justicia en México, se acentúa en una mayor medida en la justicia federal. Tanto por la cuantía de los negocios que se litigan, como por las instancias jurisdiccionales que es necesario agotar, por lo general los juicios de competencia federal son más costosos, que los juicios de competencia local. A pesar de que en el sistema jurídico mexicano, la gratuidad del servicio público de la impartición de justicia se encuentra garantizado constitucionalmente, en la realidad, sólo ciertos grupos privilegiados pueden acceder al medio de defensa constitucional del amparo, toda vez que su instrumentación, además de fundarse en la procedibilidad del asunto, se basa en el poder adquisitivo de los ciudadanos para cubrir los honorarios de un abogado.

En consecuencia, el Consejo de la Judicatura ha centrado sus principales acciones en este rubro, mediante la creación y consolidación del Instituto Federal de Defensoría Pública, como órgano auxiliar del Poder Judicial, encargado de brindar a los gobernados de manera gratuita, la defensa penal y asesoría jurídica necesaria en materias administrativa, fiscal y civil, a través de los defensores públicos y asesores jurídicos.

A partir de la expedición de la Ley Federal de Defensoría Pública el 28 de mayo de 1998, la Defensoría Pública Federal ha logrado consolidar una importante estructura de defensores públicos. De los 236 defensores que existían antes de la expedición de la nueva ley, a 2005 existían 582 defensores, adscritos a las agencias del Ministerio Público Federal, juzgados de Distrito y tribunales unitarios de Circuito que conocen de la materia penal, ubicados en 169 ciudades del país.

⁷⁹ Concha Cantú, Hugo y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, op. cit., nota 227, p. 315.

De junio de 1998 a diciembre de 2004, los defensores públicos federales atendieron 436,752 casos en averiguación previa, 168,583 en primera instancia y 210,897 en segunda instancia, para un total de 816,232 defensas.⁸⁰

En el servicio de asesoría jurídica que entró en vigor a partir de la expedición de la ley respectiva, de los 8 concursos celebrados a 2005, se designaron 126 asesores jurídicos encargados de prestar servicios de orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, civil y fiscal. Durante el mismo lapso de funcionamiento, los asesores jurídicos federales proporcionaron 51,234 orientaciones, 19,571 asesorías y 28,374 representaciones jurídicas.⁸¹

Aún cuando las anteriores estadísticas significan importantes avances, si se toma en cuenta que el Instituto Federal de Defensoría Pública, es un órgano auxiliar que fue creado en 1998; cabe comentar que según el censo elaborado por el citado Instituto, en 2004 había sólo 82 abogados con la preparación lingüística necesaria para representar a los más de 12 millones de personas pertenecientes a los pueblos indígenas.⁸² Los cuales además de constituir más de la décima parte de la población mexicana, representan grupos étnicos vulnerables, ya sea por su situación de desigualdad social, o por su falta de conocimientos jurídicos, debido al desconocimiento del idioma español, que no pueden hacer efectivo el derecho fundamental de la tutela jurisdiccional ante los juzgados federales, y mucho menos, pensar en recurrir las decisiones de éstos ante las instancias jurisdiccionales superiores (tribunales colegiados y unitarios de Circuito).

Al respecto, la Constitución Federal establece en su artículo 2, fracción VIII, que los pueblos y comunidades indígenas deben tener garantizado plenamente su derecho de acceso a todos los juicios en los que sean parte. Por lo que para garantizar ese derecho constitucional de debida defensa de los pueblos indígenas se propone consolidar la política de designación de defensores públicos federales, hablantes de lenguas indígenas, priorizando la adscripción de estos defensores públicos en aquellas entidades que concentran la mayor población indígena, a

⁸⁰ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit.*, nota 217, pp. 248-249.

⁸¹ *Ibidem*, pp-249-250.

⁸² Alatorre, Adriana, "Piden renovar sistema judicial en México", periódico *Reforma*, 7 de febrero de 2007, <http://www.reforma.com.mx/>

nivel nacional, como es el caso de: Yucatán (59%), Oaxaca (48%), Quintana Roo (39%), Chiapas (28%), Campeche (27%), Hidalgo (24%), Puebla (19%), Guerrero (17%) y San Luis Potosí y Veracruz (15%, cada uno).⁸³

Otra vertiente de la que es posible abordar en el Consejo de la Judicatura, el tema del acceso a la justicia como problema social, es la perspectiva sistémica que engloba la enseñanza y la práctica del derecho. De acuerdo a esta perspectiva se considera que el mejoramiento del acceso a la justicia en un sistema jurídico en particular, no sólo depende de la instalación de nuevos órganos jurisdiccionales, o la adscripción de nuevos juzgadores o defensores públicos, sino también de la existencia de buenos estudiantes y postulantes. A pesar de que originariamente, las funciones de vigilancia, disciplina y carrera judicial de los consejos de la judicatura, únicamente se limitan a aspectos internos de la magistratura; los problemas de la falta de una adecuada preparación profesional de los estudiantes de derecho y el bajo nivel ético y académico que presentan numerosos abogados litigantes, han obligado a estos órganos a retomar su regulación, como una manera de mejorar la confianza de los justiciables en el uso de los órganos jurisdiccionales. Generalmente la ineficiencia de la práctica del derecho, tiene por causa la deficiencia de la enseñanza de esta ciencia. Estos dos problemas forman parte de un círculo vicioso que ha generado resultados sumamente perniciosos al acceso de los sistemas judiciales. Como acertadamente comenta el maestro Diego Valadés:

La excesiva demora de los juicios no siempre es el resultado de un aparato normativo deficiente o de un funcionario judicial insatisfactorio; muchas veces se debe a las acciones deliberadamente dilatorias de los patrocinadores de los juicios, sea para afectar a la parte contraria o para conservar al cliente. En otras ocasiones son los abogados quienes deforman la verdad ante sus clientes, haciéndoles creer en vicios de corrupción inexistentes para obtener beneficios laterales en perjuicio de sus representados, o para justificar descalabros procesales debidos a la impericia.⁸⁴

Para tratar este asunto, el Consejo de la Judicatura ha establecido en el Acuerdo General del Pleno del propio Consejo, que Regula su Organización y

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 248, p. 125.

Funcionamiento, en su título Décimo, el Registro Único de Profesionales del Derecho. De acuerdo al diverso artículo 185 del citado Acuerdo General, el Sistema Computarizado para el Registro Único de Profesionales del Derecho ante los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito es una base de datos clasificada como información confidencial, de uso interno en todos los órganos jurisdiccionales y del área responsable del Consejo de la Judicatura Federal, que se instrumenta con el objeto de verificar que aquellas personas que se ostenten como profesionales del derecho, cuenten con los requisitos legales necesarios para ejercer debidamente la profesión ante los diversos juzgados y tribunales federales. La unidad administrativa de dar seguimiento a esta información es la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación.

Empero, a diferencia de los conflictos que se presentan entre los profesionales de la salud y sus pacientes, cuya solución corresponde conocer a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, mediante la instrumentación de los mecanismos del arbitraje y la mediación; en el sistema jurídico mexicano no existe un órgano encargado de la resolución de los conflictos que se presentan con motivo de la prestación de los servicios legales por parte de los profesionales del derecho.

Por lo que sería conveniente para el sistema jurídico mexicano en general y el Poder Judicial en lo particular, que el Consejo de la Judicatura ampliara sus facultades de vigilancia y disciplina de los servidores públicos judiciales, al de los profesionales del derecho, para efecto de resolver los conflictos que se presenten entre los abogados y sus clientes, con motivo del patrocinio de juicios federales, a través de los mecanismos de arbitraje y mediación. Tal y como sucede en Colombia, en donde de acuerdo a la facultad otorgada al Consejo Superior de la Judicatura, en el artículo 256-3, este órgano puede examinar y sancionar las faltas cometidas por los abogados.

6. LA RESPONSABILIDAD EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

Una característica principal del Poder Judicial en el Estado constitucional de derecho, es que la garantía de independencia tiene como correlato el principio de

la responsabilidad. De muy poco serviría a la sociedad el contar con juzgadores independientes, inamovibles y bien retribuidos, pero irresponsables en su actuar. En el sistema judicial mexicano esta situación se ha traducido en el hecho de que en la medida en que los servidores públicos judiciales han consolidado a su favor una serie de garantías constitucionales, tendientes a proteger sus derechos de carrera judicial, estabilidad laboral e irreductibilidad salarial, se ha impuesto la necesidad de regular en un mayor grado su actuar, mediante la instrumentación de diversos mecanismos de control internos de vigilancia y disciplina judicial, por parte del Consejo de la Judicatura.

Aparentemente el principio de la responsabilidad pudiera entrar en colisión con el ideal de la independencia, en tanto que ésta se pudiera interpretar como la ausencia de cualquier intento de control a los miembros del Poder Judicial. Sin embargo, teóricamente el concepto de la responsabilidad se inscribe en la perspectiva del Estado constitucional en el cual se considera que no puede existir poder público alguno sin control, ni funcionarios sin responsabilidad, incluyendo por supuesto a los miembros de la magistratura.⁸⁵ Es decir, a quien mucho le es dado, mucho le es pedido.

A diferencia de lo sucedido con el legislador y el gobernante presidencial en el Estado de derecho, durante los siglos XIX y XX, respectivamente, en los que la exigencia de la responsabilidad de la autoridad se reducía al ámbito formal de su actuación; en el Estado constitucional la actuación de los jueces comprende también el ámbito material de su conducta. Como escribe Gustavo Zagrebelsky, “los jueces no son los señores en el mismo sentido en que lo era el legislador en el pasado siglo. Son más exactamente los garantes de la necesaria y dúctil coexistencia entre ley, derechos y justicia.”⁸⁶ Mientras que los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo adquieren su legitimidad a través del respaldo popular manifestado en las urnas, los juzgadores revisten su legitimidad conforme

⁸⁵ López Garrido, Diego, *et. al.*, *Nuevo derecho constitucional comparado, op. cit.*, nota 20, p. 379.

⁸⁶ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5ª. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2003, p. 153.

la calidad argumentativa de sus sentencias y la congruencia ética de su actuar personal.

El principio de la responsabilidad se convierte en el sustento de la independencia del Poder Judicial. Independencia y responsabilidad judicial no son conceptos que se contrapongan, sino todo lo contrario, se complementan. A mayor independencia de los juzgadores, se impone la obligación de una mayor responsabilidad. Y viceversa, a mayor responsabilidad de los jueces, se genera el derecho de una mayor independencia. Lo cual significa que sólo aquellos jueces que sean responsables, pueden ser independientes, toda vez que “el juez es independiente porque asume la responsabilidad de sus actos y es responsable por ser independiente y porque su independencia no degenera en arbitrariedad”.⁸⁷

La responsabilidad del Poder Judicial puede ser entendida como la obligación de rendir cuentas a la sociedad sobre el funcionamiento de la organización judicial y la conducta de sus integrantes. De tal suerte, que el principio de responsabilidad se convierte en una garantía de los justiciables exigible en una doble dimensión: la institucional y la disciplinaria. La primera se relaciona con el deber de los órganos de gobierno, en este caso del Consejo de la Judicatura, de vigilar el buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y la correcta conducta de los servidores públicos que los integran. La segunda se vincula con el derecho de los gobernados de exigir a los órganos de disciplina la investigación y determinación de responsabilidades de aquellos servidores públicos judiciales que se presume la comisión de alguna conducta irregular. Por tanto, en las siguientes líneas se desarrollará el estudio de la responsabilidad judicial, a la luz de las dos dimensiones apuntadas, la institucional y la disciplinaria.

6.1 La responsabilidad institucional en el Consejo de la Judicatura

Conforme a lo dispuesto por los artículos 94, segundo párrafo, de la Carta Magna; y 68 de la LOPJF, el Consejo de la Judicatura es el órgano competente para realizar la vigilancia y disciplina de los tribunales de Circuito y juzgados de

⁸⁷ Nieto, Alejandro, *El desgobierno judicial*, op. cit., nota 278, p. 162.

Distrito que integran el Poder Judicial, con excepción de de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. La responsabilidad institucional del Consejo se actualiza mediante la instauración de diversos controles administrativos internos, que se instrumentan a través de las siguientes unidades administrativas: 1) Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación; 2) Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación; y por los órganos auxiliares: 3) Visitaduría Judicial; y, 4) Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

De las diversas funciones que se le confieren a la Comisión de Vigilancia Información y Evaluación y a la Secretaria Ejecutiva del mismo nombre, en los artículos 61 y 85 del Acuerdo General que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del Propio Consejo, destacan las preceptuadas en las fracciones XI y XIII, respectivamente, en las que se dispone que estas unidades administrativas tienen por objeto garantizar el derecho de los gobernados de tener acceso a la información pública del Poder Judicial que se genera en las diversas instancias del Consejo, así como en los juzgados de Distrito y tribunales de Circuito, en términos de lo preceptuado en los artículos 6 de la Constitución General de la República, 1 a 9, 12 a 23, 27, 61 y 62 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A pesar de la reciente regulación de esta actividad en el ámbito del Poder Judicial, el Consejo de la Judicatura reporta importantes logros. Destaca la instalación de 61 módulos de acceso a la información en las oficinas de administración regional, distribuidos en los 29 circuitos judiciales. Asimismo, sobresale la expedición del Acuerdo General 68/2004 por el Pleno del Consejo, mediante el cual se establece la publicación en Internet de sentencias relevantes emitidas por los tribunales de Circuito y tribunales de Circuito. De tal forma que del 12 de junio de 2003, fecha en que se creó la Comisión de Transparencia del Consejo, al 31 de diciembre de 2004, se atendieron 770 solicitudes de información.⁸⁸

No obstante todos estos avances del Consejo de la Judicatura en materia de transparencia, que merecieron que este órgano fuera calificado por el CIDE como

⁸⁸ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit.*, nota 217, p. 54

una de las instituciones públicas más transparentes de nuestro país, al ubicarlo en el cuarto lugar, de quince instituciones evaluadas, todavía existen áreas de la Judicatura federal que se mantienen en la opacidad. En esa tesitura se ubica el propio Pleno del Consejo. No obstante que los Pleno de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, han transparentado sus decisiones mediante la transmisión en vivo de sus sesiones ordinarias y solemnes por el *Canal Judicial de Televisión*, el Pleno del Consejo se ha mantenido en la oscuridad, en cuanto a este aspecto se refiere. Esta situación obedece, a que mientras que los artículos 6 y 186 de la LOPJF, respectivamente, contemplan que las sesiones ordinarias de los Plenos de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral serán públicas por regla general; el diverso numeral 75 de la citada LOPJF dice que las sesiones ordinarias del Pleno del Consejo de la Judicatura, por regla general serán privadas y sólo de manera excepcional públicas, cuando se trate de alguna sesión extraordinaria relativa a los casos previstos en el artículo 7 del Acuerdo General que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del Propio Consejo.

En virtud de la trascendencia que significan para la administración de justicia, el tipo de asuntos que se resuelven en el Pleno del Consejo, en términos del artículo 81 de la LOPJF, como: expedir los Acuerdos Generales reglamentarios que permitan el buen funcionamiento del Consejo; determinar el número y las competencias de los juzgados de Distrito y tribunales de Circuito; hacer el nombramiento de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, así como conocer de su ratificación, adscripción y remoción; resolver sobre las quejas administrativas o denuncias interpuestas en contra de los servidores públicos judiciales; aprobar el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial que se remitirá como propuesta al Presidente de la República; resolver los conflictos de trabajo entre el Poder Judicial y sus trabajadores; entre otros asuntos más; se propone modificar el contenido del artículo 75 de la LOPJF para efecto de que las sesiones ordinarias del Pleno del Consejo, sean públicas por regla general, al igual que las sesiones de los Plenos de la Corte y el Tribunal Electoral, y solamente aquellas que por la naturaleza de los asuntos a tratar se consideren privadas.

Por lo que se refiere a la Visitaduría Judicial, el artículo 98 de la invocada LOPJF, preceptúa que ésta es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y juzgados de Distrito, y supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos. De septiembre de 1995, fecha en que inicio su funcionamiento, al 31 de diciembre de 2005, la Visitaduría Judicial practicó un total de 4,626 visitas ordinarias de inspección y 119 visitas extraordinarias de inspección.⁸⁹ Las visitas ordinarias cumplen con una finalidad preventiva y correctiva, ya que éstas se instrumentan de manera periódica dos veces al año, una de manera física y otra virtual, con la finalidad de que los titulares de los órganos jurisdiccionales pueden ubicar y corregir las deficiencias específicas que se destacan en las actas de inspección. Por su parte, las visitas extraordinarias son ordenadas cuando el Pleno del Consejo o la Comisión de Disciplina, consideren que existen elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por servidores públicos judiciales, que pueden ser constitutivas de causa de responsabilidad⁹⁰

Actualmente, la realización de visitas extraordinarias de inspección se determina con base en información que circunstancialmente llega al Consejo de la Judicatura, proveniente de diversas instancias (medios de comunicación, dependencias del Ejecutivo Federal, litigantes, escritos anónimos, etc.) acerca de algún órgano jurisdiccional que no funciona adecuadamente, o sobre la presunción de alguna conducta irregular de un servidor público. Por lo que sería conveniente contar con un registro sistemático que integre los antecedentes, desarrollo, resultados y seguimientos, de las visitas extraordinarias, similar al que se tiene para las visitas ordinarias, pero con la particularidad de que este sistema abordaría aspectos específicos que faciliten la tarea de detectar probables irregularidades funcionales o de conducta de manera objetiva, lo que permitirá

⁸⁹ Información proporcionada por la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

⁹⁰ Véase, Vázquez Marín, Óscar, "La inspección y supervisión de los órganos jurisdiccionales federales en México", en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro, (coordinadores), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 342-343.

inspeccionar con mayor profundidad la funcionalidad de los órganos jurisdiccionales que en una visita ordinaria.

6.2 La responsabilidad disciplinaria en el Consejo de la Judicatura

Conforme a lo previsto en los artículos 94, segundo párrafo, de la Constitución Política; y, 68, 81, fracciones XII y XXXVI, y 133, fracciones III y IV, de la LOPJF; el Consejo de la Judicatura es el órgano competente para establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial, con excepción de los de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Atendiendo a lo que señala el artículo 97 constitucional, los juzgadores federales sólo pueden ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezcan las leyes. Por su parte, el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que los procedimientos que deben seguirse para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación derivados del incumplimiento de sus obligaciones administrativas son los previstos en la LOPJF.

El artículo 132 de la multíreferida LOPJF, establece que el procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa o disciplinaria de los juzgadores federales, puede ser iniciado mediante tres vías: 1) por queja administrativa; 2) por denuncia; o, 3) por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal. La substanciación del procedimiento disciplinario de los juzgadores federales, se rige por lo señalado en el numeral 134 de la referida LOPJF y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa y el Seguimiento de la Situación Patrimonial.

Del período que comprende de 1995 a 2005, el Consejo de la Judicatura resolvió 2,549 procedimientos disciplinarios derivados de quejas administrativas y 140 de denuncias.⁹¹ De 1995 a octubre de 2006, el Pleno del Consejo de la

⁹¹ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit.*, nota 217, pp. 47-48.

Judicatura, a través de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, sancionó a 782 servidores públicos, en términos de lo preceptuado por los artículos 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 135 de la LOPJF, los cuales se desglosan de la siguiente manera:⁹²

	APER. PRIV.	AMON. PRIV.	APER. PÚB.	AMON. PÚB.	SUSP.	INHAB.	DEST.	TOTAL
Magistrados de Circuito	95	27	17	32	16	5	6	198
Jueces de Distrito	183	33	21	41	20	2	10	310
Secretario de Tribunal	25	3	4	6	2	5	5	51
Secretario de Juzgado	79	7	4	7	3	6	11	117
Actuario Judicial	29	1	3	3	1	0	2	39
Defensor Público Federal	7	0	4	11	18	0	10	50
Oficial Judicial	8	2	2	1	1	1	1	17
Total	426	73	55	101	61	19	45	782

Lejos de las opiniones encontradas que pudieran suscitar los anteriores datos, toda vez que la eficiencia de un sistema disciplinario en particular no puede ser medido por el número de escritos de queja que se reciben, ni mucho menos por el de servidores públicos que se sancionan; sino por el marco jurídico adecuado con que se regulan y la transparencia con que se juzgan, el Consejo de la Judicatura reporta luces y sombras en este tema. De los principales aciertos que se advierten en este rubro, cabe mencionar el enfoque preventivo de la conducta de los servidores públicos judiciales, que se realizó mediante la aprobación del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, el 14 de mayo de 2004, por parte de

⁹² Para analizar la información de ese cuadro estadístico consúltese: <http://www.cjf.gob.mx/vigdiscip/sed/>

los Plenos de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura. Aún y cuando el Código de Ética es un documento que carece de fuerza normativa vinculante, toda vez que la persona que lo infringe únicamente responde de sus actos ante su propia conciencia, la expedición de este documento constituye un valioso referente de cómo debe ser la conducta personal de los servidores públicos del Poder Judicial, al especificar los principios, valores y virtudes judiciales mínimas que debe poseer toda aquella persona encargada de la impartición de justicia.

Otro aspecto que destaca positivamente, es el de la reciente adecuación del marco reglamentario del procedimiento disciplinario. Con la expedición por el Pleno del Consejo, del Acuerdo General que Reglamenta los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa y el Seguimiento de la Situación Patrimonial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006, se establece en un mismo ordenamiento reglamentario las bases específicas de los procedimientos disciplinarios instaurados en contra de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, cuya tramitación corresponde a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal; de aquellos seguidos en contra de servidores públicos adscritos a órganos administrativos del Consejo de la Judicatura Federal, los cuales son tramitados por la Contraloría del Poder Judicial de la Federación; así como los tramitados por jueces de Distrito y magistrados de Circuito en contra de los servidores públicos adscritos al órgano jurisdiccional del que sean titulares.

Empero, esta certeza jurídica que otorga el contar con un procedimiento claro y preciso, se ve disminuida al tiempo que se observa una falta de sistematización y difusión de los criterios jurídicos que sirven para resolver los procedimientos disciplinarios que se instrumentan en contra de los juzgadores federales. No obstante que actualmente se cuenta con un órgano especializado en la función disciplinaria, en este caso, el Consejo de la Judicatura, a través de la Comisión de Disciplina y la Secretaría Ejecutiva correspondiente, y con un procedimiento y una legislación particular, de los diversos escritos de queja administrativa que presentan los justiciables en contra de los servidores públicos judiciales, se

advierde un desconocimiento general de los conceptos jurídicos elementales de la materia disciplinaria, como por ejemplo, el considerar a la queja administrativa como un recurso jurídico procesal, y no como lo que en realidad constituye, un medio para examinar la conducta de los jueces y magistrados federales que revelen ineptitud manifiesta, mala fe, deshonestidad o alguna otra conducta relacionada con los supuestos previstos en los numerales 101 de la Constitución General, 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas citada, y 131 de la LOPJF.⁹³

La anterior afirmación se corrobora con el hecho de que de los 2,549 procedimientos disciplinarios iniciados de 1995 a 2005, sólo el 17% de éstos se consideraron fundados, y el resto, el 83% infundados o improcedentes. Es decir, que de los 2,549 procedimientos que se instrumentaron contra los servidores públicos judiciales, sólo en 151 de ellos la Comisión de Disciplina dictaminó que eran fundados, y que por lo tanto correspondía resolver al Pleno del Consejo. Mientras que en los restantes 2,398 procedimientos la Comisión de Disciplina resolvió de la siguiente manera⁹⁴:

SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN	RESOLUCIONES
Improcedencia en una parte e infundadas en otra:	108
Improcedente, infundada y sin materia	1
Infundada	1,763
Improcedentes	519
Sin materia	6

⁹³ Sobre la diferencia de los efectos de la queja administrativa y la queja procesal, véase las siguientes jurisprudencias que al rubro señalan lo siguiente: “QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES UN RECURSO POR VIRTUD DEL CUAL SE ESTUDIE, ANALICE Y RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DE UNA RESOLUCION.” Registro No. 205872, Localización: Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación VI, Primera Parte, Tesis: P./J. 15/90, Materia(s): Común, Julio a Diciembre de 1990, Página: 85; y, “QUEJA ADMINISTRATIVA. VERSA SOBRE IRREGULARIDADES ATRIBUIDAS A FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y NO SOBRE CRITERIOS JURIDICOS.” Registro No. 205811 Localización: Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VII, Tesis: P./J. 15/91, Materia(s): Común, Mayo de 1991, Página: 26,.

⁹⁴ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit.*, nota 217, p. 47

Prescrita la facultad sancionadora	1
TOTAL	2,398

De lo cual se advierte la conveniencia de publicitar y transparentar en una mayor medida, tanto hacia el interior del Poder Judicial, como hacia el exterior de la comunidad jurídica en general, la información institucional relativa a los precedentes y criterios relevantes que sirven a las diversas instancias del Consejo de la Judicatura que intervienen en las diversas fases del procedimiento disciplinario: al Presidente del Consejo de la Judicatura para admitir o desechar las quejas administrativas o denuncias que se presenten; a la Comisión de Disciplina para resolver aquellas que resulten infundadas, improcedentes, prescrita la acción, sin materia, o bien, sobreseídas; en términos de los artículos 26, fracción IX y 55, fracción I, respectivamente, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo.

7. RECAPITULACIÓN

Enseguida se presentan, a manera de conclusiones, las doce propuestas vertidas en el desarrollo de los apartados anteriores, dilucidadas a la luz de los principios de independencia, eficiencia, acceso y responsabilidad judicial.

Independencia

1. La administración de la carrera judicial en el Consejo de la Judicatura, reporta como asignaturas pendientes: a) falta de definición del perfil de las diferentes categorías de la carrera judicial, inferiores a jueces de Distrito; y, b) transparencia de los procesos de selección. Para abordar la primera, se propone definir los conocimientos, habilidades y técnicas que se requieren para ocupar las diversas categorías de actuario, secretario de juzgado de Distrito, secretario de tribunal de Circuito, subsecretario de acuerdos de Sala, secretario de acuerdos de Sala y secretario de estudio y cuenta de Ministro. Para abordar la segunda se propone

retomar la propuesta del *Libro blanco*, consistente en publicitar los criterios, reglas, procedimientos y resultados, tanto al interior de la institución como hacia fuera, para que se perciba que los procedimientos de selección y nombramiento se ajustan a los principios que orientan la carrera judicial.

2. En la garantía judicial de la inamovilidad se advierte que actualmente el Consejo de la Judicatura no cuenta con un sistema de evaluación del desempeño de los juzgadores federales, que integre los diversos indicadores que generan los diversos órganos auxiliares y unidades administrativas, como la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial, el Instituto de la Judicatura Federal y la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, por lo que se propone diseñar y ejecutar un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos judiciales, que además de servir para efectos de ratificación, permita determinar diversas situaciones de la carrera judicial, como lo son, la readscripción, promoción y remoción.

3. En la garantía judicial de autonomía financiera se propone la aprobación de un presupuesto multianual del Poder Judicial de 4 años, orientado al cumplimiento de planes, programas y acciones de política judicial, sujeto a evaluación, con base al cumplimiento de los objetivos presupuestarios, así como aumentar la transparencia en el manejo interno de los recursos del Poder Judicial, específicamente lo relativo al otorgamiento de bonos y estímulos adicionales que reciben los servidores públicos.

Eficiencia

4. En virtud del notable crecimiento del número de servidores públicos adscritos a las unidades administrativas del Consejo de la Judicatura de 1995 a 2005, en un 230.81%; se propone implantar el servicio civil de carrera en las unidades administrativas del Consejo de la Judicatura, como una manera de profesionalizar y racionalizar el servicio público de la administración judicial en México, a nivel federal.

5. Previo a la instrumentación del servicio civil de carrera en las unidades administrativas y órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura, sería

conveniente elevar los requisitos profesionales que se exigen para ocupar los cargos de secretarios ejecutivos y secretarios técnicos, adscritos a las áreas de Secretaría Ejecutiva del Pleno; Carrera judicial; Vigilancia; y Disciplina, de tal suerte que quienes ocupen esos cargos cuenten con experiencia jurisdiccional previa, según las responsabilidades que vayan a desempeñar.

6. Tomando en consideración que en la mayoría de las ocasiones los jueces y magistrados federales no cuentan ni con el tiempo, ni los conocimientos profesionales necesarios para diseñar las medidas administrativas pertinentes que permitan hacer frente a los a los problemas de explosión y rezago judicial, se considera atinente que el Consejo de la Judicatura, a través del Instituto de la Judicatura, retome la investigación de los temas concernientes a la gestión judicial, que permita diseñar mecanismos de apoyo a los juzgadores en el mejor manejo interno de los órganos jurisdiccionales.

Acceso a la justicia

7. La mejora de las leyes procesales constituye una opción efectiva para garantizar a los justiciables un mejor y más rápido trámite y resolución de los asuntos, por lo que se propone otorgar al Consejo de la Judicatura la facultad constitucional de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, en materia de administración de justicia y legislación sustantiva y procesal, como una manera de proponer reformas procesales oportunas, con base en la experiencia y el conocimiento de los juzgadores federales.

8. Dado el fenómeno de la ley económica de say, que señala que a mayor estímulo de la oferta, se genera una mayor demanda,⁹⁵ esto es, que a mayor número de órganos jurisdiccionales que se crean, se incrementa el número de juicios que ingresan a éstos, es necesario reconocer que es muy difícil satisfacer completamente la demanda de justicia de la población, teniendo como estrategia única la creación de nuevos órganos de justicia, por lo que se propone continuar con la elaboración de estudios estadísticos de los órganos jurisdiccionales federales, que permitan la instrumentación de medidas alternativas.

⁹⁵ López Garrido, Diego, *et al.*, *op. cit.*, nota 20, p. 366.

9. Tomando en cuenta que en la actualidad existen en México más de 12 millones de personas que integran los pueblos indígenas, se propone consolidar la política de designación de defensores públicos federales, con dominio de las principales lenguas indígenas, priorizando la adscripción de estos defensores públicos en aquellas entidades que concentran la mayor población indígena, a nivel nacional.

10. Partiendo del reconocimiento del impacto negativo que genera en la justicia federal, las deficiencias de la colegiación profesional en la justicia local, sería conveniente que el Consejo de la Judicatura ampliara sus facultades de vigilancia y disciplina de los servidores públicos judiciales, al de los profesionales del derecho, para efecto de resolver los conflictos que se presenten entre los abogados y sus clientes, con motivo del patrocinio de juicios federales, a través de los mecanismos de arbitraje y mediación.

Responsabilidad

11. En virtud de la trascendencia que significan para la administración de justicia, el tipo de asuntos que se resuelven en el Pleno del Consejo, se propone modificar el contenido del artículo 75 de la LOPJF, para efecto de que las sesiones ordinarias del Pleno del Consejo, sean públicas por regla general, al igual que las sesiones de los Plenos de la Corte y el Tribunal Electoral, y solamente aquellas que por la naturaleza de los asuntos a tratar se consideren privadas.

12. En materia de vigilancia e inspección judicial, se considera conveniente proponer un sistema de inspección que integre los resultados de la información obtenida de las visitas ordinarias, relativa al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y la conducta de sus integrantes, para efecto de determinar con elementos objetivos la práctica de las visitas extraordinarias.

13. En materia de disciplina judicial, se propone publicitar y transparentar, tanto hacia el interior del Poder Judicial, como hacia el exterior de la comunidad jurídica en general, la información institucional del Consejo de la Judicatura, relativa a los precedentes y criterios relevantes que sirven a las diversas instancias del Consejo de la Judicatura, para resolver los procedimientos administrativos de selección,

adscripción, responsabilidad disciplinaria y promoción de los servidores públicos judiciales.

CONCLUSIONES GENERALES

De las conclusiones particulares obtenidas de los capítulos anteriores, se derivan las siguientes conclusiones generales:

1. Producto de la notable expansión competencial, social e institucional que registra el Poder Judicial en el Estado constitucional, bien se puede hablar de la configuración en la ciencia del derecho de una nueva disciplina jurídica denominada *Derecho judicial*, la cual tiene por objeto el estudio de las instituciones, instrumentos y procedimientos de la administración de justicia.

2. El Derecho judicial, como disciplina de la ciencia jurídica, puede ser dividido para su estudio en dos grandes campos, atendiendo a los dos significados del concepto general de administración de justicia: el de la impartición y el de la administración de la justicia. El primero, trata del estudio de las instituciones, instrumentos y procedimientos relacionados con la actividad de la función jurisdiccional que ejerce el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, con el objeto de declarar el derecho aplicable a un caso concreto. En tanto que el segundo se relaciona con el análisis de las instituciones, instrumentos y procedimientos relativos a la administración y gobierno de los órganos jurisdiccionales y los servidores públicos que los integran, con la finalidad de garantizar a los gobernados el acceso a la prestación del servicio público de justicia, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

3. Con motivo de la creación del Consejo de la Judicatura en México, a nivel federal, el estudio de la administración de la justicia, como campo del derecho judicial, puede ser abordado desde dos enfoques: la restringida y la amplia. La primera concibe a la administración judicial como la gestión centralizada del estatuto de los jueces, que comprende aspectos como la selección, promoción, inspección y disciplina judicial, bajo la cual se propugna que el gobierno y administración del Poder Judicial, debe de ser confiada a un órgano administrativo

dependiente de la Suprema Corte. La segunda conceptúa a la administración de la justicia, como el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas judiciales que realiza un órgano constitucional, con el objeto de garantizar la correcta administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales y los servidores públicos que los integran.

4. En la evolución constitucional de la administración de la justicia en México, se registra la presencia de tres modelos de organización judicial. Primero de 1821 a 1917, se originó el modelo ejecutivo, en el cual el Presidente de la República nombraba y removía a los juzgadores federales, a través de la secretaría de Justicia. Luego de 1917 a 1994, se desarrolló el modelo judicial, al conferírsele a la Suprema Corte la administración del Poder Judicial, con auxilio de la Comisión de Gobierno y Administración. Consolidándose después a fines de 1994, el modelo mixto, al establecerse en los artículos 94, 97 y 100 de la Ley Fundamental, la creación del Consejo de la Judicatura, como órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales federales y servidores públicos que los conforman.

5. De acuerdo a los tres tipos de Consejos de la Judicatura que es posible distinguir en Iberoamérica: el activo, el híbrido y el pasivo, se puede señalar que el proceso de cambio constitucional del Consejo de la Judicatura en México de 1995 a 2005, ha oscilado del tipo activo, en el cual se le consideraba como un órgano depositario del Poder Judicial, al tipo híbrido, el cual se caracteriza por gozar de una autonomía relativa, en virtud de que la toma de sus principales decisiones, esta supeditada a la revisión constitucional que realice la Suprema Corte, de conformidad con lo dispuesto en el art. 100 constitucional, párrafos octavo y noveno.

6. Con base en los dos objetivos planteados en la reforma judicial de 1994, para sustentar la creación del Consejo de la Judicatura en México, a nivel federal, como lo fueron el propiciar la transformación de la Suprema Corte como un tribunal

constitucional y elevar a rango constitucional la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los servidores públicos judiciales, se puede señalar que la creación de este nuevo órgano constitucional ha resultado satisfactoria para la organización del Poder Judicial, toda vez que su funcionamiento ha permitido liberar la pesada carga de trabajo administrativo que tenía que realizar el Alto Tribunal para administrar el Poder Judicial, lo cual ha permitido su transformación en un verdadero tribunal constitucional. Asimismo, la constitucionalización de la administración judicial ha favorecido el establecimiento de un conjunto de procedimientos e instrumentos para proveer a los órganos jurisdiccionales de los recursos materiales, humanos y tecnológicos necesarios para impartir justicia, y determinar la selección, designación, adscripción, readscripción, remoción y promoción de los juzgadores federales, con base en criterios generales, objetivos e imparciales.

7. De conformidad con los cambios aprobados a la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura en la reforma judicial de 1999, se puede señalar que éstos resultaron incongruentes con el sentido de la enmienda constitucional de 1994, en virtud de que mientras que en ésta se creó al Consejo como una instancia límite en materia de administración judicial, para efecto de favorecer la transformación de la Corte como tribunal constitucional; en la segunda, se limitaron las facultades del Consejo y se ampliaron las de la Corte, al otorgársele a ésta última la atribución para revisar, y en su caso, revocar los Acuerdos Generales que emita el primero, y se ratificó la vigencia del recurso de revisión administrativa. Lo cual significa una acumulación más de asuntos administrativos para la Suprema Corte, que fue precisamente lo que se pretendió evitar con la creación del Consejo de la Judicatura.

8. Por lo tanto se puede afirmar que no obstante la creación y transformación constitucional del Consejo de la Judicatura, como órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial, la Suprema Corte sigue siendo la instancia máxima tanto en materia de impartición

como de administración judicial, en virtud de las siguientes circunstancias: 1. El Pleno de la Suprema Corte elige al Presidente del Consejo de la Judicatura, automáticamente, al designar a su Presidente cada 4 años, en términos de lo previsto por el artículo 100 constitucional, segundo párrafo; 2. Derivado de lo anterior, la Suprema Corte elige a la mayoría de los Consejeros de la Judicatura Federal, pues además de elegir a su presidente, designa a 3 consejeros, de entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, de conformidad con el precepto constitucional citado; 3. Los Ministros de la Suprema Corte, por regla general, duran en su encargo 15 años, mientras que los Consejeros 5 años, salvo su Presidente, en términos de los artículos constitucionales 94, décimo párrafo, y 100, quinto párrafo, respectivamente; 4. A pesar de que el Pleno del Consejo goza de independencia técnica, de gestión y para emitir Acuerdos Generales, la Suprema Corte puede solicitar al Consejo la expedición de aquellos Acuerdos que considere necesarios para asegurar el buen de la función jurisdiccional federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 constitucional, octavo párrafo; 5. Con base en ese mismo precepto, la Suprema Corte puede revisar, y en su caso, revocar los Acuerdos Generales que apruebe el Consejo; 6. La Suprema Corte también puede revisar las decisiones del Consejo relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces federales, conforme lo señalado en el multicitado artículo 100, párrafo noveno; 7. La Suprema Corte esta facultada para solicitar al Pleno del Consejo que averigüe la conducta de algún magistrado o juez federal, en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, y por último, 8. La Suprema Corte cuenta con la atribución para solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento entre los órganos jurisdiccionales, de acuerdo a lo previsto por el artículo 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

9. Ante esa circunstancia, y con fundamento en las facultades constitucionales, legales y reglamentarias que actualmente se le confiere, el Consejo de la Judicatura en México, a nivel federal, debe asumirse como un órgano

constitucional generador de políticas públicas judiciales que permitan garantizar la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales y los servidores públicos que los integran, con la finalidad de hacer efectivo el mandato constitucional señalado en el artículo 17, que señala la obligación del Estado mexicano de impartir justicia, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, partiendo de la premisa de que para la instrumentación de diversas modificaciones no es necesario realizar enmiendas legislativas, sino la adecuada planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas judiciales.

10. Para lograr lo anterior, se propone realizar un amplio y profundo análisis del funcionamiento del Consejo de la Judicatura, convocado y realizado por el propio Pleno del Consejo, a partir de los resultados obtenidos en el *Libro blanco de la reforma judicial*, en lo que se refiere a la organización judicial, en el que se considere la opinión institucional de los servidores públicos judiciales, para conocer las necesidades internas de quienes imparten justicia y la administran; la opinión académica de los especialistas en los temas de administración judicial, para contar con la asesoría externa para abordar ordenadamente los problemas y sus posibles soluciones; y por último, la opinión de los usuarios del servicio público de justicia, para obtener información empírica sobre el funcionamiento de las instituciones y procedimientos de la administración judicial.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto, (Director), *La experiencia jurisdiccional. Del Estado legislativo de derecho al Estado Constitucional de derecho*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.

BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad., de José F. Fernández Santillán, 9ª. reimpresión, México, FCE, 2002.

BISCARETTI, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX*, México, SCJN, 2002.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVI Legislatura*, 2ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1997.

_____, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura*, México, 5ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, 2000.

CARBONELL, Miguel, *et al.*, (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM, ITAM y Siglo Veintiuno editores, 2002.

_____, (comps.), *Jueces y derecho*, México, Porrúa, UNAM, 2004.

_____, (coord.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.

_____, (coord.), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

_____, (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, UNAM, 2000.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, 2ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

_____, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Primera reimpresión, México, UNAM, 2000.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo. Cuatro estudios de derecho comparado*, trad. de Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE, 1996.

CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, (coordinadores), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

_____, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996.

CONCHA CANTÚ, Hugo A. y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, *National Center For State Courts*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

_____, et al., *Cultura de la Constitución en México, una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, COFEMER, 2004.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación. Memoria de un aniversario*, México, Poder Judicial de la Federación, 2005.

GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y BAUER, Peter, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y arena, 2002.

GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo, Panorama del Derecho Mexicano*, México, UNAM, McGraw-Hill, 1997.

FERREL, Heady, *Administración pública. Una perspectiva comparada*, estudio introductorio de Víctor Alarco Olguín, traducción de Roberto Reyes Massoni, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000.

FIX ZAMUDIO, Héctor y FIX FIERRO, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996.

_____ y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, 4ª. reimpresión, México, FCE, 2004.

FIX FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

GARAPON, Antoine, *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*, trad. de Manuel Escrivá de Romani, prol. de Juan José Toharía, Madrid, Flor del viento, 1997.

_____ *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *Encuentro con los medios*, México, SCJN, 1999.

GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patrizia, *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, trad. de Miguel Ángel Ruiz de Azua, Madrid, Taurus, 1999.

GUERRERO OROZCO, Omar, (Coord.) *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM, 1988.

_____ *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, UNAM, 1996.

_____, *Principios de administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.

HABERLE, Peter, *El Estado constitucional*, estudio introductorio de Diego Valadés y traducción de Héctor Fix Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 17 ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003

_____, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, UNAM, 2002.

LÓPEZ GARRIDO, Diego, *et. al.*, *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 2003.

LÓPEZ GUERRA, Luis, *et. al.*, *Derecho constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, 6ª. ed., Valencia, Tirant lo blanch, 2003.

MADRAZO, Jorge, (pról.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987.

MELGAR ADALID, Mario, *Coloquio internacional sobre el consejo de la judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

_____, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4ª. ed., México, Porrúa, 2000.

MERRYMAN, Jhon Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, trad. de Eduardo L. Suárez, 8ª. reimpresión, México, FCE, 2003.

MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 15ª. ed., México, Porrúa, 2003.

MOORE, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, trad. de Xavier Castaner Folch, Barcelona, Paidós, 1998.

MORODO, Raúl y VEGA, Pedro de, (directores), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 2000.

NIETO, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Madrid, Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, 2004.

PRIETO CAZORLA, Luis María, *et al.*, *Temas de derecho constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000.

RAMIO, Carles, *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Técno, Universidad Pompeu Fabra, 1999.

RICO, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo veintiuno editores, 1997.

RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés, 2000.

RUBIO, Luis, MAGALONI, Beatriz y EDNA, Jaime, (Coords.) FIX FIERRO, Héctor, (Edit.), *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y arena, 1992.

SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, (editores), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

SCJN, *La Independencia del Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 2006.

_____*Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006.

_____*Testimonio de un cuatrienio. La modernización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1994-1998)*, México, SCJN, 1998.

SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *La actividad de la administración y el servicio público*, Granada, Comares, 1998.

STIGLITZ, Joseph E., *La economía del sector público*, trad. de María Esther Tabasco y Luis Toharia, Barcelona, Bosch, 1992.

VALADÉS, Diego y Gutiérrez, Rodrigo, (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho constitucional I*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

UNAM, *La justicia mexicana hacía el siglo XXI*, México, UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, 1997.

VENTURA, Adrián, *Consejo de la Magistratura. Jurado de enjuiciamiento*, prol. del profesor Daniel A. Sabsay, Buenos Aires, Depalma, 1998.

VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, Segretariato Europeo Perle, 2004.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, edición preparada por Johannes Winckelmann, nota preliminar de José Medina Echavarría, México, 2ª. reimpresión, FCE, 2002.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5ª. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2003.

HEMEROGRAFÍA

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie año XXVIII, núm. 83 , Mayo-Agosto 1995.

Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional, México, núm. 2

El mundo del abogado, año 9, núm. 90, octubre 2006.

La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Documento de trabajo núm. 31, 2002.

Revista de Estudios Políticos, Madrid, Nueva Época, núm., 75, julio-septiembre, 1991.

Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 65, enero-marzo de 1967.

Revista Justicia Electoral, México, núm. 18, 2003

Sistemas Judiciales. Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), año 2, núm. 4, Buenos Aires, 2002.

DIRECCIONES DE INTERNET CONSULTADAS

http://www.cejamericas.org/doc/documentos/jev_rol_estatal.pdf.

http://www.cjf.gob.mx/uepj/umbral_inicio.html

<http://www.jornada.unam.mx>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://www.reforma.com.mx/>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.scjn.gob.mx/reformajudicial/>

<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0802/ijds/trotter.htm>