



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO**

***“LA UNIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE
LA FEDERACIÓN. EL COMITÉ COORDINADOR PARA
HOMOLOGAR CRITERIOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA E
INTERINSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN”***

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO PRESENTA:

DIEGO GUTIÉRREZ MORALES

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DR. ALFONSO TIRSO MUÑOZ DE COTE OTERO
Facultad de Derecho
DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER. Facultad de Derecho.
DR. SANTIAGO NIETO CASTILLO. Facultad de Derecho.

MÉXICO, D.F., DICIEMBRE DE 2014



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I EL PODER JUDICIAL EN EL MARCO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

1.1. El Estado	9
1.1.1. Territorio	13
1.1.2. Población	15
1.1.3. Poder	17
1.1.4. Soberanía	19
1.1.5. ¿El quinto elemento? La Cultura	21
1.1.6. ¿Qué queda de los elementos del Estado?	22
1.2. La transición del Estado de Derecho legislativo al Estado Constitucional de Derecho	25
1.3. El Estado Mexicano	28
1.4. El Estado Constitucional de Derecho en México	31
1.5. División de Poderes	36
1.6. Los órganos constitucionales autónomos	48

CAPÍTULO II EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

2.1. Antecedentes	49
2.1.1. Época Colonial	49
2.1.2. Evolución del Poder Judicial en el sistema Constitucional del siglo XIX ...	55
A. Constitución de Apatzingán	55
B. Acta Constitutiva de la Nación Mexicana del 31 de enero de 1824	57
C. Las Siete Leyes Constitucionales	64
D. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	69
E. Acta Constitutiva y de Reforma de 1847	69
F. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	70
2.1.3. Constitución de 1917	73
2.1.3.1. Reformas al Poder Judicial Federal antes de 1994	76
A. Reformas del año 1928	76
B. Reformas del año 1934	77
C. Reformas del año 1944	78
D. Reformas del año 1946	78
E. Reformas del año 1951	78
F. Reformas del año 1962	79
G. Reformas del año 1967	79
H. Reformas del año 1974	80
I. Reformas del año 1977	80
J. Reformas del año 1979	80
K. Reformas del año 1982	81
L. Reformas del año 1986	81
M. Reformas del año 1987	81
2.1.3.2. Reformas al Poder Judicial Federal a partir del año 1994	82
2.2. Estructura actual del Poder Judicial de la Federación	95
2.2.1. Suprema Corte de Justicia de la Nación	96

2.2.2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	98
2.2.3. Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito	99
2.2.4. Consejo de la Judicatura Federal	101

CAPÍTULO III

MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. GÉNESIS DEL COMITÉ COORDINADOR PARA HOMOLOGAR CRITERIOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA E INTERINSTITUCIONAL DEL PODER

3.1. Modernización en la administración de justicia	103
3.1.1. Elementos de la administración de justicia	103
3.1.2. La Legitimidad democrática del Poder Judicial	105
3.1.3. Reforma Judicial	107
3.1.4. Una mecánica de modernización Judicial: los indicadores	109
3.1.4.1. Índice de Productividad	110
3.1.4.2. Litigiosidad y carga de trabajo	111
3.1.5. La importancia de la Administración de Justicia en el concierto del Estado	113
3.1.6. Administración de la unidad de juzgamiento	114
3.1.7. Otros temas a considerar en la modernización de la impartición de justicia	115
3.1.8. La calidad en el servicio	116
3.1.8.1. Calidad de las sentencias	117
3.1.8.2. Calidad del servicio	120
3.1.8.3. Calidad en el trato	121
3.2. El origen del Comité Coordinador para Homologar Criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación	122
3.2.1. Breve Reseña Histórica y Normativa	122
3.2.2. Los primeros pasos	127
3.2.3. Creación y funcionamiento del Comité Coordinador para Homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación	131
3.2.3.1. Autonomía y Homologación	131
3.2.3.2. Marco Normativo del Acuerdo General Conjunto Número 1/2008	134
3.2.3.3. Facultades del Presidente del Comité Coordinador para Homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación	136
3.2.3.4. Sesiones del Comité Coordinador para Homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación	137
3.2.4. El Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación	135
3.2.4.1. El Acuerdo General	138
3.2.4.2. Lineamientos del Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización administrativa del Poder Judicial de la Federación	139
a) Los recursos del Poder Judicial	140
b) Clasificación de funciones	140
c) Integración del Comité	141
d) Sesiones del Comité Interinstitucional	142
e) Distribución de grupos de trabajo	143
f) Funciones del Comité Interinstitucional	144
g) Órganos auxiliares del Comité y funciones	145
3.2.4.3. Los retos de la modernización del Poder Judicial de la Federación	147

CAPÍTULO IV
LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DEL COMITÉ COORDINADOR
PARA HOMOLOGAR CRITERIOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA E
INTERINSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

4.1. La Naturaleza Jurídica del Comité Coordinador para Homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación ...	149
4.1.1. Naturaleza de los Acuerdos Generales	149
4.1.2. Naturaleza del Comité Coordinador	150
4.2. Diagnóstico de la Administración Judicial antes de la creación del Comité Coordinador	151
4.2.1. Los informes anuales de labores como fuente de información	151
4.2.2. El contenido administrativo de los informes de labores anteriores al Comité Coordinador	154
4.3. El Comité Coordinador para Homologar criterios (2011-2014) Análisis de una época	156
4.4. Resultados del Comité Coordinador	165
4.5. Hacia un nuevo modelo de gestión administrativa en el Poder Judicial de la Federación	177
4.5.1. Etapas de la Planeación	181
CONCLUSIONES GENERALES	193
BIBLIOGRAFÍA	212

A mi esposa Marce, por su amor, paciencia, apoyo incondicional y ejemplo siempre.

A mis hijos, Patricio, Amanda y Roberta, por que son mis tesoros más valiosos del mundo.

A mis papás Yolanda y José Francisco, así como a mis suegros Marcela Rocío y Juan, por su ejemplo de honradez, humanidad y esfuerzo.

A mis hermanos, Laura, Pablo, Karina, Juan Pablo, Fernando y Vanesa.

A mi abuela Irma, por siempre ser una entusiasta y vivir plenamente.

A mis guías en este trabajo, Alfonso Muñoz de Cote Otero, Ruperto Patiño Manffer y Santiago Nieto Castillo.

Al Rector José Narro Robles.

Al Abogado General de la UNAM, Luis Raúl González Pérez.

A mis apreciables jefes del Poder Judicial de la Federación. Sin su apoyo, este trabajo no hubiese sido posible. Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, Margarita Luna Ramos, Luis María Aguilar Morales, María del Carmen Alanís Figueroa, Constancio Carrasco Daza, Manuel González Oropeza, Salvador Nava Gomar, Pedro Esteban Penagos López, Flavio Galván Rivera, Alejandro Luna Ramos, Daniel Cabeza de Vaca, María Teresa Herrera Tello, Jorge Moreno Collado, Cesar Esquinca Muñoz y Areli Gómez González.

A todos mis queridos compañeros de trabajo del Poder Judicial de la Federación.

A mi equipo de trabajo, Fernando, Omar, Adin, María del Carmen, Claudia, Guillermo y Julian.

A mis amigos, que en todas las etapas de mi vida me han acompañado y hemos disfrutado intensamente, Renata, Mariana, Verónica, Enrique, Ari, Ricardo, Octavio, Víctor, German, Javier, Alejandro, Luis, Alejandro, Adrián, Olivia, Juan, Juan Luis, Pablo, Alejandro, Manuel, José Antonio, Gaby, Conchita, Jean Pierre, Simone, Dilek, Ivan, Sami, Spencer, Michael, Amy, Juan Carlos, Eduardo, Vicente, Antonio y todos los demás que viven en mi memoria y en mi corazón pero es imposible hacer una lista de todos en este documento.

INTRODUCCIÓN

Desde que el hombre surgió sobre la Tierra tuvo que esforzarse para convivir con sus semejantes. Este proceso histórico, que Rolando Tamayo describe como la anamnesis del castigo, comenzó con la única forma en que la especie humana podía defenderse de sus competidores: a través de un sistema de alejamiento del intruso fundado en la agresión.¹ Los seres humanos, se defendieron en sus orígenes y lograron la supervivencia de la especie homo, a través de la agresión y, particularmente, a través del castigo impuesto a quienes dañaran al grupo. El derecho es, al menos para quienes defienden esta postura, un modelo que aparece como resultado de la evolución humana que pasa de la agresión como mecanismo de defensa al castigo como sistema para sancionar a quienes infringen la convivencia social. Las normas fueron configuradas, en un inicio, para sancionar las conductas indebidas. Más adelante, para resolver los problemas que se presentaban entre los diversos individuos, el ser humano creó leyes que regularan el comercio, los impuestos y hasta las relaciones familiares, incluyendo el matrimonio.

Las normas permitían el ejercicio de la vida cotidiana, el acceso controlado a la reproducción, la distribución de los ingresos, en general, el orden de la sociedad. Sin embargo, las normas, no necesariamente por si solas, permitieron el buen flujo de las relaciones sociales. Por un lado, desafortunadamente, algunos gobernantes abusaron de estas leyes al crearlas, modificarlas y aplicarlas a su libre albedrío. Más aún, creyeron que en caso de que alguien no estuviera de acuerdo con este proceso, ellos mismos podrían juzgarlo y castigarlo. La historia de la humanidad presenta ejemplos de este proceso de manera ininterrumpida. Los sistemas autoritarios han estado presentes desde la antigüedad clásica hasta los albores del siglo XXI. Esto provocó descontento entre los ciudadanos y, a la larga, causó

¹ Cfr. TAMAYO y Salmorán, Rolando, *Juris Prudentia: More Geométrico, Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas*, Fontamara, México, 2013, pp. 37-51. Rolando Tamayo sostiene que el inicio del Derecho puede encontrarse en el castigo, pero que lo que precedió al castigo fue el instinto humano de supervivencia.

desorden y revoluciones. Las normas jurídicas, a pesar de sus ventajas para el encauzamiento de la vida colectiva, no necesariamente son cumplidas por las autoridades, pero tampoco por los ciudadanos. Se requirió una profesión especializada para su interpretación, los juristas, un sistema de resolución de conflictos, a través de la autocomposición y, posteriormente, de la heterocomposición.

Algunos pensadores como John Locke, en Inglaterra, y el barón de Montesquieu, en Francia, durante los siglos XVII y XVIII, respectivamente, advirtieron la necesidad de fraccionar el poder público para limitarlo y evitar su abuso, por lo que promovieron la idea de que el poder no debía concentrarse en una sola persona. Sostuvieron que, para fortalecer a una Nación, era necesario que existieran diversos órganos del Estado que tuviesen funciones distintas: unos elaborarían las leyes, otros las aplicarían y unos terceros resolverían los conflictos derivados de su aplicación. Los mencionados pensadores vieron en la limitación del poder público una verdadera garantía de la libertad individual.

Por su parte, los federalistas norteamericanos, Hamilton, Madison y Jay, en la compilación de artículos que formarían el libro de El federalista, argumentaban respecto a la necesidad de la división de poderes, aun cuando Hamilton, en la edición LXXVIII, refería que el Ejecutivo no sólo dispensa los honores, sino que posee la fuerza militar de la comunidad; el legislativo no sólo disponía de la bolsa, sino que dicta las reglas que han de regular los derechos y deberes en la sociedad, en tanto que el judicial, no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro, por lo que su única fuerza es la del discernimiento.²

La división de Poderes, así como la independencia que existe entre éstos, y el respeto y protección de los derechos humanos constituye la base de un Estado democrático. En palabras de Giovanni Sartori, demo poder (división de poderes)

² HAMILTON A., Madison J. y JAY J. El federalista, Fondo de Cultura Económica, México, séptima reimpresión, 2000, p. 331.

así como de protección.³ En nuestro país, el artículo 49 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que, como regla general, no podrán reunirse dos o más de éstos Poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada uno de ellos. Lo anterior significa que los señalados Poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene indicadas sus atribuciones, en diversos casos se presenta una concurrencia de Poderes, como acontece por ejemplo en la designación de los Ministros del más Alto Tribunal del país y de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en que participan el Poder Legislativo mediante la Cámara de Senadores que efectúa la designación, y el titular del Ejecutivo o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, que presentan ternas para elegir a quienes se van a designar.

El Poder Judicial de la Federación cuenta con las atribuciones necesarias para impartir justicia y para mantener el equilibrio entre los demás Poderes. El ejercicio de éste Poder se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en Tribunales Colegiados Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, de conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 94 Constitucional. Éstos órganos jurisdiccionales son responsables, entre otras cuestiones, de interpretar las leyes; resolver las controversias que surjan entre particulares, entre poderes y entre niveles de gobierno; cuando se trate de asuntos de competencia federal; intervenir en las controversias que se susciten cuando una ley o acto de autoridad viole las garantías individuales, y resolver conflictos entre autoridades, por ejemplo cuando aleguen una invasión en su ámbito de atribuciones. La estabilidad política del sistema, como ha señalado Ernesto Garzón Valdéz depende en gran medida del ejercicio de la función judicial.

³ SARTORI, Giovanni, ¿hasta dónde puede ir un gobierno democrático?, en DEL AGUILA, Rafael y Vallespín, Fernando, La democracia en sus textos, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 521 y ss.

Por su parte el segundo párrafo del propio artículo 94 de nuestra Constitución, precisa 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.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 94 Constitucional y el artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es el más Alto Tribunal del País, se integra por 11 Ministros uno de los cuales es su presidente, es un órgano colegiado que sesiona en Pleno o en Salas. Cuenta con una Comisión de Gobierno y Administración, integrada por tres Ministros, a cargo del Ministro Presidente de la SCJN, la cual conoce y aprueba, entre otros, los asuntos de carácter administrativo y financiero, relacionados con su funcionamiento. Este modelo surge en realidad en fechas recientes, particularmente a partir de la reforma de 31 de diciembre de 1994, ya que, con anterioridad, la administración de todo el Poder Judicial de la Federación y no sólo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondía al más Alto Tribunal.

En efecto, a partir de esa fecha, de conformidad con el artículo 100 Constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral. Lo integran 7 Consejeros, siendo su presidente el titular de la Suprema Corte y funciona en Pleno o en Comisiones. Además ejerce sus atribuciones a través de Secretarías Ejecutivas, de Órganos Auxiliares y de Direcciones Generales. Igualmente por conducto de una Comisión de Administración integrada por tres Consejeros, cuya Presidencia es rotativa entre ellos, y apoya a los juzgados y tribunales federales con la dotación de recursos

materiales, humanos y financieros, para que funcionen adecuadamente, con fundamento en los artículos 81 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, con base en lo dispuesto en el artículo 99 Constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, excepto cuando se trate de acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, cuya resolución corresponda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su Sala Superior la integran 7 Magistrados uno de los cuales es su presidente. Adicionalmente, tal y como se desprende del artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuenta con una Comisión de Administración que se encarga de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial. La integran tres Consejeros de la Judicatura Federal, que representan a cada uno de los tres Poderes de la Unión, así como dos Magistrados Electorales, siendo uno de ellos el Presidente de dicho Tribunal.

Ahora bien, los tres órganos cúspide del Poder Judicial de la Federación en comento, son autónomos e independientes entre sí, por tanto, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. Cada uno de ellos expide su propia regulación en materia de planeación, organización, administración, control y evaluación de recursos materiales, humanos y financieros, que tienen asignados a través del presupuesto de egresos de la Federación que anualmente es aprobado por la Cámara de Diputados. En ese sentido, las leyes y demás ordenamientos jurídicos y administrativos que aplican a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, no le son aplicables al Poder Judicial de la Federación, salvo casos excepcionales que no contravengan su marco legal de actuación. En su caso, la revisión de la cuenta pública la realiza la Entidad de Fiscalización Superior dependiente de la Cámara de Diputados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la institución jurídica más antigua, sólida y consolidada de los tres órganos jurisdiccionales, que data desde el año 1824 (si bien cuenta con un antecedente, el Tribunal de Ario, creado por la inspiración de Morelos en la Constitución de Apatzingan), a diferencia del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que son de creación reciente. El Consejo se creó a partir de las reformas constitucionales y legislativas del año 1994 y el Tribunal Electoral en igualdad de circunstancias pero a finales del año de 1996, sufriendo modificaciones a nivel constitucional en 2007 y legal a mediados de 2008, con motivo de las reformas constitucionales y legales en materia electoral. Como puede apreciarse, éstas últimas son relativamente jóvenes en su existencia y experiencia.

Dado que la naturaleza jurídica y administrativa de los tres órganos jurisdiccionales es distinta, autónoma e independiente entre sí, se hizo necesario crear en primera instancia, el 05 de abril del 2005, un "Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación". Posteriormente, y a partir del 24 de enero de 2008, se crea el "Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación", a fin de promover medidas de cooperación mutua, que permitan homologar, en lo posible, los asuntos relacionados con los recursos humanos, materiales, financieros, informáticos, de comunicaciones e interinstitucionales, que maneja cada uno de ellos, respetando sus particularidades individuales, eliminando con ello, diferencias y contrastantes, así como, permitiendo uniformar criterios en temas comunes y facilitando la explotación conjunta de información institucional.

Este trabajo reseña y analiza en forma por demás profunda y didáctica, los antecedentes, evolución, naturaleza jurídica, modernización administrativa y jurisdiccional, y el nuevo modelo de gestión del Poder Judicial de la Federación; así como del "Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia

Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación”, que articula la actuación y atribuciones de los integrantes de los órganos de gobierno y administración de las tres instancias que componen este Poder, condición indispensable para comprender, analizar y procesar, los contrastes, limitaciones e intereses comunes que existen entre ellos. Así como la necesidad de armonizar sus políticas y acciones a través de un Comité en materia de administración, organización y funcionamiento interinstitucional.

La creación del mencionado Comité, tiene como fuente y motivación, la búsqueda constante para homologar, integrar, optimizar y modernizar la administración de los recursos, programas y proyectos que manejan cada uno de los actores que integran el Poder Judicial de la Federación, mediante esquemas de colaboración y concertación que acerque y haga posible las coincidencias de intereses en temas afines. Para tal efecto, se han logrado conjuntar las voluntades políticas de los Ministros, Consejeros y Magistrados Electorales, para alcanzar tan nobles objetivos. Con esta innovación de vanguardia, se podrá enfrentar con mayor éxito las circunstancias adversas que atraviesan las finanzas nacionales e internacionales. En nuestros días crece cada vez más la demanda y exigencia de las grandes sociedades que la impartición de la justicia esté libre de corrupción, de impunidad y que sea transparente, equitativa y expedita. Consecuentemente, no podemos sustraernos ante una realidad que debemos remontar con decisión, compromiso, responsabilidad, sin cansancio u omisión. Estamos ante un desafío de proporciones inéditas, es por ello que a cada sector de la población mexicana, a los tres poderes de la unión, y a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), les corresponde hacer su parte.

Dentro de este contexto, el Poder Judicial de la Federación se ha sensibilizado y ajustado a los ritmos y alcances de los cambios y transformaciones que se presentan en todos los ámbitos del quehacer público. En atención a esta premisa, ha emprendido en los últimos siete años, en diferentes vertientes jurisdiccionales, de carrera, administración y vigilancia, programas y acciones preventivas y de

vanguardia para ponerse al día con avances que se traduzcan en la simplificación de procesos y sistemas; en la adopción de mejores prácticas con resultados exitosos y probados; en priorizar la planeación estratégica; en mejorar las condiciones y lugares de trabajo; en la elevación de la productividad donde el personal haga más con menos recursos; en desregular lo anacrónico; en promover e impulsar el código de ética; en proporcionarles seguridad a los juzgadores y sus familias (cuando son amenazados); en vigilar la conducta de los juzgadores; en impulsar cursos permanentes de actualización; en privilegiar los medios tecnológicos de la información; en implementar medidas y programas ecológicos-ambientales; y administrar los recursos públicos con transparencia y rendición de cuentas, entre otras.

En ese tenor, el ponente de éste trabajo estima necesario dar a conocer a los estudiosos, servidores públicos, juristas, académicos, juzgadores y sociedad en general, que se pueden generar grandes acuerdos entre órganos jurisdiccionales autónomos e independientes, con marcos legales disímolos, a través de comités como el que nos ocupa, que son capaces de fijar criterios, lineamientos y reglas uniformes, para hacer más eficiente, eficaz y transparente el manejo institucional de los recursos públicos, que hoy día demandan la permanente rendición de cuentas, sin vulnerar ni un ápice el marco regulatorio que les aplica en lo individual a cada órgano. En tal circunstancia, se recomienda su lectura para su estudio, reflexión, aprendizaje y difusión, con la finalidad de explorar y conocer una fase del Poder Judicial de la Federación, que pocas veces es abordado y dilucidado en su óptica administrativa y financiera.

CAPÍTULO I. EL PODER JUDICIAL EN EL MARCO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

1.1. EL ESTADO

La especie humana, para sobrevivir, debió acoplarse a las circunstancias de su entorno. Se organizó a través de normas y estructuras para defender su espacio y desarrollar su cultura. Las sociedades primitivas fueron evolucionando hasta generar cuerpos más complejos, divididos en forma jerárquica y laboral. Este proceso evolutivo llevaría a la construcción de reinos, democracias, repúblicas, imperios, caídas de imperios, sistemas feudales, ciudades libres, estados absolutos, regímenes revolucionarios, Estados liberales y sociales de Derecho, hasta la conformación del actual Estado Constitucional de Derecho. Sin embargo, esta evolución conceptual de las formas de organización social no dan cuenta de los elementos que constituyen el Estado, del cual, el Poder Judicial es hoy un pilar insustituible.

El concepto de Estado moderno es producto de la cultura universal. Su momento histórico de aparición corresponde con los Estados absolutistas. A ese espacio de tiempo corresponde también el concepto Estado, que el propio Nicolás Maquiavelo utilizara. Cárdenas⁴ menciona que dentro de las condiciones que dieron lugar al Estado moderno podemos encontrar:

- a) El descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza en el viejo y nuevo mundo;
- b) El cambio en los métodos de cultivo que pusieron fin al feudalismo;
- c) La invención de la imprenta que minó el monopolio cultural de la Iglesia;
- d) La constitución de ejércitos nacionales;
- e) La reforma protestante que entrañó la secularización de las sociedades;
- f) Ciertos medios de propiedad privada que se transforman en bienes públicos con fines utilitarios;

⁴ CÁRDENAS Gracia, Jaime, Introducción al Estudio del Derecho, Nostra ediciones, 2009, p. 244

- g) Le evolución de la administración de los recursos públicos y con ellos la aparición de una burocracia; y,
- h) El desarrollo de un sistema jurídico válido para todo el territorio.

La Teoría General del Estado tiene como objeto propio tratar de establecer una idea general acerca del Estado, su concepto, sus fines, sus funciones, así como su organización⁵. En este sentido, encontramos diferentes criterios acerca de la importancia y el lugar que debe ocupar la función jurisdiccional en tanto pilar fundamental del Estado.

Así, se considera importante establecer un concepto de Estado, para poder abordar y ubicar con claridad el papel del Poder Judicial en él. Al respecto, el concepto de Estado no resulta unívoco a lo largo de la historia. Los doctrinarios han debatido profundamente sobre su contenido mínimo o sobre si determinados pueblos pueden ser considerados o no como un Estado en el sentido moderno del término. Se plantean algunas indicaciones sobre el concepto de Estado.

Carré de Malberg define al Estado como una *comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción*⁶.

En esta definición encontramos los tres elementos fundamentales del Estado, a saber: población, territorio y gobierno; asimismo, encontramos implícita una acepción propia que al mismo tiempo es parte del Estado y resultado de sus componentes, la soberanía; y de igual manera un elemento que es parte sustantiva de ésta y del elemento gobierno, que es el uso legítimo de la fuerza.

Sin embargo, el mismo Carré de Malberg, da una definición de tipo jurídico y señala que el Estado es el ente de derecho en el cual se resume abstractamente

⁵ CARRÉ de Malberg, R. Teoría General del Estado. Trad. José Lión Depetre. México, FCE/UNAM 1998, p. 21

⁶ *Idem*, p. 26

la colectividad nacional⁷, argumentando para sustentar este último concepto que la ciencia jurídica no tiene sólo por objeto comprobar los hechos que originan el derecho, *sino que tiene por principal empeño definir las relaciones jurídicas que se derivan de estos hechos.*

De igual manera, Jellinek nos da dos conceptos del Estado, uno explicado como concepto social y otro como concepto jurídico. El primero nos dice que Estado es *la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio*; desde el punto de vista jurídico nos dice que el Estado es *la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.*

Ésta será la acepción que utilizaremos para el desarrollo de la presente investigación.

En ambas definiciones encontramos los mismos elementos constitutivos del Estado, sin embargo, Jellinek considera al Estado como un sujeto de derecho y en esta medida lo designa como corporación del cual además explica, es un concepto *puramente jurídico, una síntesis jurídica para expresar las relaciones jurídicas de la unidad de asociación y su enlace con el orden jurídico.*⁸

Por su parte, para Max Weber, el origen del Estado moderno es *“una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio”.*⁹

En el contexto de la primera mitad del siglo XX, un poco después de los autores antes citados, el austriaco Hans Kelsen nos dice del Estado que es una *“organización política”, porque es un orden que regula, monopolizándolo, el uso de*

⁷ *Ibidem*, p. 28

⁸ JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado, trad. Fernando De los Ríos. México, FCE 2000, pp. 194-196

⁹ WEBER, Max, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 1060

*la fuerza*¹⁰. El Derecho son normas jurídicas coactivas. El Estado la organización de ese uso de la fuerza.

El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina, define al Estado como la Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos. Al mismo tiempo señala que el Código Civil para el Distrito Federal define al Estado como persona moral¹¹.

Rolando Tamayo y Salmorán¹² señala que el concepto de Estado no es uniforme. Refiere que algunas disciplinas lo consideran una comunidad política desarrollada en tanto que otras como la estructura del poder político de la comunidad y, finalmente, existen otras que ven en el Estado el cuadro geográfico de las aspiraciones nacionales y otras más, lo identifican con la sociedad, la nación o con el poder.

El autor en comento se decanta por una posición jurídica. Lo define como el conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El concepto es el de persona jurídica que actúa en una corporación territorial que se conduce de forma autónoma e independiente, lo que implica un poder originario, autoridad soberana o soberanía. Las visiones naturalistas (población, territorio y gobierno) no podrían explicarse sin un marco jurídico que las regule. En realidad, la jurisprudencia se convirtió en la base del Estado o de la Teoría del Estado. Sirvió de base para el desarrollo posterior. Los problemas de Estado, son básicamente problemas de corte jurídico relacionados con la población, el territorio y el gobierno. En ese tenor, Tamayo considera que el concepto de unidad estatal, es una unidad no de sus miembros y su espacio territorial, sino en realidad es una unidad artificial construida por el conjunto de normas jurídicas.

¹⁰ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM 1988, p. 226

¹¹ PINA, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. *Diccionario de Derecho*. México, Porrúa, 1988, p- 260

¹² TAMAYO y Salmorán, Rolando, *Voz: Estado*, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 2000, pp. 1556 y ss.

Cabe pues destacar, que encontramos una serie de aspectos comunes que nos permiten establecer una idea sobre el Estado y sus elementos: i) territorio, ii) población, iii) poder y iv) soberanía, para lo cual conserva para sí el monopolio de la fuerza; el concepto de Estado ha sido motivo de muchas interpretaciones, en general constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política¹³.

Así, entendemos que el Estado es sujeto de derechos y obligaciones y es posible que funcione por los elementos que explica la Teoría del Estado como la unidad, la jurisdicción, la personalidad y la representación.¹⁴

1.1.1 Territorio

Respecto al territorio como elemento del Estado, Jellinek nos dice que ésta es una concepción moderna, que los estudios realizados sobre el Estado del siglo XVI al XIX hablan del territorio, sino hasta 1817 en donde Klüber habla del Estado como una sociedad civil construida “con un determinado territorio”. El territorio y su protección es un tema de seguridad estatal. La unión de los habitantes de un determinado territorio permite hacer frente a las agresiones externas. No en balde, los autores del Federalista, en las primeras cartas, se dedican a analizar la cuestión de la incorporación.¹⁵

Para este autor –Jellinek-, desde el aspecto jurídico, la tierra donde se levanta la comunidad del Estado es el espacio en que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, es decir, la del poder público; en este sentido jurídico tierra es denominada territorio¹⁶.

Por su parte, Carré de Malberg explica que una relación de vinculación nacional no puede darse sin que esos hombres se encuentren en contacto permanente

¹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III D* (en línea), México Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, [citado 24-09-2010], Serie E Varios Número 24, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1171/5.pdf>

¹⁴ JELLINEK, *Op. Cit.* p. 369

¹⁵ HAMILTON, Alexander, Madison, James y Jay, Jhon, *Op. Cit.* pp. 66 y ss.

¹⁶ *Idem*, p. 368

sobre uno o más territorios comunes, por lo que el territorio es uno de los elementos que permite que la nación realice su unidad; es además el lugar sobre el que impondrá su potestad y rechazará la intervención de cualquier otra potestad:

“Si, por ejemplo, el Estado tiene alguna potestad sobre aquellos de sus ciudadanos que se hallan en el extranjero, esto es únicamente en la medida en que les es posible aplicarles sobre su propio territorio la sanción de las prescripciones que pretende imponerles mientras se encuentran fuera de él. En cambio, dentro de su territorio, potestad del Estado se extiende a todos los individuos, tanto nacionales como extranjeros”¹⁷

Encontramos que para este autor, sin el territorio no se puede concebir al Estado pues no habría lugar sobre el cual extender los alcances del cuerpo jurídico establecido que tiene como finalidad extender un poder sobre las personas.

El territorio, según la teoría clásica, tiene dos atributos: la impenetrabilidad y la indivisibilidad. En el primero, se da cuenta de que el territorio es único y que sólo puede existir un Estado asentado en un determinado territorio. Por supuesto que este atributo se analiza con algunas excepciones más fácticas que jurídicas: a) el *Coimperium*, es decir, la cohabitación; b) el modelo de coexistencia federal y local; c) la guerra civil, intervención militar o proceso de pacificación de un territorio y d) la idea de la ciudadanía supranacional, como se intentó en el modelo de integración europea.

El segundo concepto, consagrado a nivel constitucional en el numeral 2° de la CPEUM desde la reforma en materia indígena, reza que la Nación mexicana es única e indivisible. Con independencia de las críticas que dicho modelo haya sufrido, lo cierto es que existe una preocupación del poder revisor de la Constitución por mantener la indivisibilidad del territorio. En el plano fáctico, nuevamente, podemos ver que el territorio puede ser dividido por diversas situaciones: a) la anexión extranjera (por ejemplo, Austria en 1938); b) por intervención y pérdida del territorio (México, en 1848, por ejemplo); c) Surgimiento

¹⁷ MALBERG, *Op. Cit.* p. 23

de grupos armados que controlan espacios de la población (FARC en Colombia); d) por venta de porciones territoriales (La Mesilla a Estados Unidos, 1954); y e) procesos autonómicos indígenas o culturales de migrantes (México en el movimiento zapatista de 1994).

Hans Kelsen, ve de esta manera no solo al territorio, sino a todos sus elementos, es decir, a partir de la concepción del Estado como un ente jurídico, es que todos sus atributos tienen que ser susceptibles de ser presentados como propiedades del orden jurídico¹⁸. Como se ha mencionado, esa es la posición que adopta también Rolando Tamayo y Salmorán. Así, tenemos que el Estado no es una unidad geográfica “integral” ya que, explica, puede encontrarse separado, desmembrado, con territorios que le pertenecen o son parte de él, y encontrarse en otras latitudes, entonces lo importante es que todas esas unidades separadas forman una unidad *en cuanto uno y el mismo orden jurídico es válido para todas esas partes*. El territorio es, pues, el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado.

En efecto, encontramos que es el elemento donde el Estado ejerce su poder a través de un determinado cuerpo jurídico dentro de un área física determinada, que comprende no sólo la superficie terrestre, sino también la superficie marítima y el espacio aéreo sobre los que ejerce tal potestad de manera exclusiva, es decir, en donde ninguna otra entidad con las mismas características –de hecho ni con las mismas ni con ningunas otras-, puede hacerlo.

1.1.2 Población

Un Estado es ante todo, una comunidad humana¹⁹; tiene la característica de ser una *colectividad pública* que se sobrepone a cualquier clase de interés que no sea el interés general, formando así una corporación única que reunió a todos los individuos que poblaban un territorio.

¹⁸ KELSEN, *Op. Cit.* p. 246

¹⁹ MALBERG, *Op. Cit.* p. 22

Ya Hobbes había comprendido esto último, el Estado o mejor dicho su esencia, es definida por él como una persona de cuyos actos una gran multitud por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común, siendo el titular de esta persona Soberano, y del cual se dice tiene poder soberano y cada uno de los que le rodean es súbdito suyo²⁰.

Para Hobbes, la causa final –o *designio de los hombres*- al introducir esta restricción sobre sí mismos es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que es consecuencia de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de la naturaleza.²¹

Jellinek establece dos funciones de la población, en primer lugar como un elemento de la asociación estatista al formar parte de ésta, *en cuanto el Estado es sujeto del poder público*, designando así al pueblo en su aspecto subjetivo; en otro sentido, es el pueblo objeto de la actividad Estado, pueblo como objeto.

El pueblo, en su cualidad subjetiva, forma, a causa de la unidad del Estado, un corporación, esto es: todos sus individuos están unidos, enlazados entre sí, en cuanto sujetos del Estado: son miembros de éste, que es, por tanto, al propio tiempo, asociación de autoridad y asociación corporativa. Ambos elementos, el autoritario y el de asociación, se resuelven en una unidad necesaria en la corporación estatista. A causa de la autoridad del poder del Estado, es el pueblo el objeto del *imperium*, y se encuentra desde este punto de vista, en una mera subordinación; más como los individuos, en su cualidad de elementos del Estado, se hallan en la situación de miembros y son, por tanto, sujetos que viven, en ese sentido, coordinados. Los individuos, en cuanto objetos del poder del Estado,

²⁰ HOBBS, Thomas. El Estado, Parte 1 de las causas, generación y definición de un Estado. Fondo de Cultura Económica México 1997. Recurso electrónico a través de BIDIUNAM.

²¹ Rousseau, en El Contrato Social, retoma estas ideas cuando habla del "Pueblo", que es el nombre que han decidido tomar los asociados colectivamente, de manera particular el de "ciudadanos" como partícipes de la autoridad soberana, y el de "súbditos" por encontrarse sometidos a las leyes del Estado. Más tarde Jellinek se apoya en esta explicación para hablar de la doble función del pueblo: subjetivamente y como objeto.

son sujetos de deberes; en cuanto miembros del Estado, por el contrario, sujetos de derecho.²²

Este modelo de Jellinek ha sido cuestionado e incluso hay quien ha sostenido que no puede defenderse en términos democráticos. Son las personas del Estado el objetivo de las normas jurídicas y del gobierno, y no al revés. El objeto de una democracia es la protección de las libertades de los ciudadanos y la satisfacción de sus necesidades básicas. En términos contemporáneos, la legitimidad de un Estado radica en que pueda garantizar el ejercicio de los derechos de su población.

Para Kelsen, el pueblo del Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional, *el ámbito personal de validez de dicho orden*, por lo que un individuo pertenecerá al pueblo de un determinado Estado si queda incluido en el ámbito personal de validez de su orden jurídico.

1.1.3. Poder

El Poder representa la manera en que los ciudadanos se han organizado y han decidido delegar la responsabilidad del cumplimiento de las normas que han creado para su convivencia. Éste tiene una particularidad, consiste en que para lograr tal objetivo, a dicha autoridad le han conferido el monopolio de la fuerza pública.

Al respecto André Hariou nos dice que poder “es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por consentimiento de los gobernados²³”

²² JELLINEK, *Óp. Cit.* p-380.

²³ HAURIOU, André, et. al., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. José Antonio González Casanova, 2ª edición, Ariel, Barcelona, p. 130

Poder dominante que tiene la capacidad de hacer cumplir las normas que se ha impuesto la sociedad en su conjunto, a través del uso de la fuerza pública, normas que por demás son creadas por el mismo Estado.

Este poder es denominado poder público y en las democracias occidentales, tiene las siguientes características: es un poder de superposición y de centralización; un poder político; un poder civil; un poder temporal; un poder monopolizador de la coerción material; y un poder soberano.

Es un poder de superposición y centralización porque se ha colocado por encima de otras entidades que, hasta antes de la organización estatal moderna, tenían mayor libertad en cuanto a la toma de decisiones, tal es el caso de los Estados federados, sobre cuyas estructuras se ha establecido el poder federal y a partir de ahí ha establecido un proceso de centralización del poder.

Es un poder político, que no deriva del dominio sobre la economía, y cuya obediencia está asegurada por sanciones que afectan al individuo y no a las cosas necesarias para su subsistencia

Es un poder civil, porque ha logrado establecer no sólo la separación entre el poder civil y el poder militar, sino además ha logrado la subordinación de éste a aquel.

Es poder temporal, porque ha logrado algo que se antojaba más difícil aún, la separación entre la Iglesia y el Estado.

El monopolio de coerción material implica el control material de toda la fuerza pública, sin la cual el Estado no podría hacer valer el mandato para el que fue diseñado.

Dentro de la corriente del constitucionalismo, por ejemplo, se ha planteado que uno de los elementos centrales del mismo es, precisamente, el control del poder. El poder se controla a través de mecanismos horizontales (inter poder u intra órgano) o verticales (federación, estados, municipios). De hecho, se ha

considerado que el único espacio en el que un sistema constitucional puede florecer de manera normativa y no sólo nominal es, precisamente, en el que se garanticen los derechos humanos y se controle el poder.

En este punto, nuevamente existe una división entre quienes consideran que el poder es una expresión jurídica, que se ejerce a través de normas jurídicas (Kelsen, Tamayo), y quienes consideran que no se pueden dar por descontados los fenómenos sociales de negociación entre organizaciones empresariales, medios de comunicación, delincuencia, entre otros.

Ferrajoli, por ejemplo, ha hecho énfasis en admitir que en el derecho existen poderes formales e informales. Los marco y micro poderes salvajes que deben ser detenidos para que no vulneren los derechos fundamentales de las personas.

1.1.4 Soberanía.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que soberanía en una de sus acepciones significa “poder político supremo que corresponde a un Estado independiente” y “cualidad de soberano”. A su vez soberano proviene del latín *superanus*, que refiere al que ejerce o posee la autoridad suprema e independiente.

De acuerdo a lo anterior y utilizando la concepción de Kelsen, el poder del Estado tiene que ser la validez y eficacia del orden jurídico nacional, y la soberanía es la característica que define a ese poder. *“Pues la soberanía únicamente puede ser la cualidad de un orden normativo, considerado como autoridad de la que emanan los diversos derechos y obligaciones”*.

La soberanía es la facultad de autodeterminarse, de gobernarse a sí mismo, con exclusión absoluta de cualquier otra voluntad que pretenda invadir la esfera del poder del Estado de que se trate. Esto es, que un Estado soberano posee una potestad que no depende de ninguna otra autoridad, que es libre para autodeterminarse, que es superior a los elementos que lo integran e igual a otros Estados semejantes.

Tenemos en esta caracterización, todos los elementos necesarios para afirmar que la soberanía es una cualidad del Estado, estrechamente vinculada con la noción de poder, pero que sin embargo, atañe a los otros dos elementos constitutivos del Estado.

Hoy en día, nos acercamos a un proceso de transformación del modelo de soberanía. Como ha señalado Zagrebelsky²⁴, el modelo del monarca soberano fue depuesto por el modelo de soberanía popular que, ante la imposibilidad de los ciudadanos de ponerse de acuerdo para la formulación de sus planteamientos. Esta crisis dio origen al modelo de soberanía parlamentaria o representativa. Sin embargo, este modelo también ha sido puesto en duda.

Para el autor en comento, la experiencia de la soberanía parlamentaria fue sustituida por un modelo más contemporáneo. La soberanía, tanto interna como externa ha sido gradualmente sustituida. Zagrebelsky, de hecho, menciona cuatro fuerzas corrosivas del concepto de soberanía:

- a) El pluralismo político y social que, por esencia, se opone a un poder soberano;
- b) La construcción de centros de poder alternativo al Estado, en el que se negocian elementos que antes eran impuestos por el Estado;
- c) La progresiva institucionalización supranacional, que lleva a que muchas decisiones políticas, económicas y culturales del país, se tomen en el extranjero; y,
- d) La consolidación de un esquema de ejercicio de derechos en la sede supranacional.

Lo anterior lleva a la posición de Zagrebelsky de hablar de una soberanía constitucional. En la que la Constitución, en la que convergen una pluralidad de

²⁴ ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 2002

valores promovidos precisamente por la fractura de la soberanía, se convierte en el centro unificador del Derecho y en la mecánica del cambio social.

1.1.5 ¿El quinto elemento? La cultura.

Peter Haberle, uno de los constitucionalistas más destacados de los últimos tiempos, en su obra cumbre, *El Estado Constitucional*,²⁵ señala que la cultura está constituida por los elementos ideales y reales del Estado y la Sociedad, que pese no haber sido alcanzados en su plenitud, si muestran un camino importante para los estados modernos.

Los elementos son:

- a) La dignidad humana, como premisa, realizada a través de la cultura de un pueblo y de los derechos universales de la humanidad;
- b) El principio de la soberanía popular, como fórmula que caracteriza la unión renovada constantemente en la voluntad y en la responsabilidad pública;
- c) La Constitución como contrato, en cuyo marco son posibles y necesarios fines educativos y valores orientadores;
- d) El principio de división de poderes;
- e) Los principios del Estado de Derecho u el Estado social;
- f) Las garantías de protección de los derechos; y,
- g) La independencia judicial.

En ese sentido, vivir la Constitución como fenómeno cultural compartido por toda la colectividad puede acercarnos al modelo buscado. En mejor posición que un sistema en el que la Constitución no se materializa en el desarrollo cotidiano de la población.

²⁵ HABERLE, Peter, *El estado constitucional*, México. IJ-UNAM, 2001, pp. 1 y 2

1.1.6 ¿Qué queda de los elementos del Estado?

Muchas críticas se han esgrimido del modelo de Estado. Hay quien afirma que, después de los efectos de la globalización, los atributos del Estado se han desdibujado de manera relevante. Creo que es importante deconstruir dichos elementos para generar un mayor conocimiento respecto al Estado contemporáneo.

Los elementos de población, territorio, gobierno, soberanía y poder han empezado a mutar. Por ejemplo, el concepto de población ha evolucionado para incorporar a los residentes más allá de las fronteras del país. En el ámbito electoral, los mexicanos migrantes pueden participar en los comicios a partir del proceso electoral federal de 2006. Como puede advertirse, la idea de la población asentada en un territorio ha mutado, para incorporar derechos y obligaciones para los residentes en el extranjero. Con mayor fortaleza a partir de la reforma de 2014, en la que podrán, incluso, tramitar su credencial para votar con fotografía.

Aunado a lo anterior, se debe decir que estamos en presencia de fenómenos migratorios sumamente complejos. La matanza de indocumentados en San Fernando, Tamaulipas; los flujos migratorios del campo a la ciudad; la residencia en el país de personas de otras naciones ha llevado a algunas naciones, a permitir a los extranjeros votar en las elecciones municipales, como España, por ejemplo. Nuevamente la población empieza a mutar sus elementos de identificación para incorporar perspectivas más universales.

En cuanto al territorio, si bien el fenómeno lo ha impactado en mucho menor medida, lo cierto es que también ha tenido aspectos de modificación de sus parámetros tradicionales. El ejercicio soberano al interior de un territorio ha pasado de ser un elemento duro del Estado, a uno de carácter suave. No rígido, al menos. En ocasiones los Estados pactan asistencia en sus propios territorios, frecuentemente para hacer frente a los problemas sobre la delincuencia organizada de corte transnacional.

Aunado a lo anterior, el libre tránsito territorial empieza a convertirse en una constante en determinadas áreas geográficas de la tierra, como Europa o Centro América. El concepto duro de territorio se diluye.

Respecto a la cuestión de la soberanía, es preciso traer a colación el pensamiento de Zagrebelsky. Cito nuevamente la obra cumbre de Zagrebelsky²⁶:

“Desde finales del siglo pasado actúan vigorosamente fuerzas corrosivas, tanto interna como externamente: el pluralismo político y social interno, que se opone a la idea misma de soberanía y de sujeción; la formación de centros de poder alternativo y concurrentes con el Estado, que operan en el campo político, económico, cultural y religioso, con frecuencia en dimensiones totalmente independientes del territorio estatal; la progresiva institucionalización promovida a veces por los propios Estados, de contextos que integran sus poderes en dimensiones supraestatales, sustrayéndolos así a la disponibilidad de los Estados particulares, e incluso, la atribución de derechos a los individuos, que pueden hacerlos valer ante jurisdicciones internacionales frente a los Estados a que pertenecen”

En ese orden de ideas, el concepto de soberanía, para Zagrebelsky, ya no es único o estable. El concepto de soberanía popular o de soberanía nacional, es decir, de soberanía del Estado, es sustituido por una soberanía de la Constitución, en la que el centro unificador de todo el sistema pasa del Estado a la expresión constitucional. En el ámbito interno, la Constitución como centro unificador. En el ámbito externo, la creación de un Constitucionalismo Internacional, como signo de una progresiva legalización y de un repliegue, dice Zagrebelsky, de la mera efectividad del encuentro o desencuentro de soberanías.

El cambio sustancial, sigue diciendo el autor, es que no podemos considerar que la Constitución sea la creación de un nuevo centro de emanación de fuerza concreta que asegure la unidad político estatal, sino, por el contrario, que la

²⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo, El derecho dúctil, Ob. Cit., pp. 12-13

Constitución plural democrática es una propuesta de soluciones y coexistencias posibles. No un solo proyecto de nación, sino, por el contrario, la suma de todos los proyectos posibles.

El centro del Derecho es, a partir de este enfoque, la política constitucional. Este elemento, no implica la ejecución de la Constitución (como si existiera un solo pacto posible) sino la realización de la misma en uno de los cambiantes equilibrios en los que se puede hacer efectiva. La razón de este cambio se encuentra en los principios constitucionales. Los principios constitucionales o más propiamente dicho, la pluralidad de esos principios es lo que hace que el derecho sea dúctil, construido sobre la pluralidad.²⁷

El poder también se modifica con las transformaciones del Estado a finales del siglo pasado y principios de éste. La fuerza material del Poder adquiere características específicas en la aldea global. El surgimiento de centros de poder alternativo al Estado e incluso también la obligación de los Estados de ajustarse a ciertos estándares internacionales, han significado una alteración al concepto de poder único y estable. El poder se distribuye, tanto en lo nacional como en lo supranacional. Es imposible mantener esquemas de poder autárquico o ultra concentrado. En el espacio de interacción global, el poder debe distribuirse para poder mantenerse. Esto altera el modelo tradicional de poder.

Los elementos tradicionales del Estado se transforman. Inclusive el sistema normativo. Luigi Ferrajoli²⁸, por ejemplo, ha señalado que el derecho ha empezado a fragmentarse, al menos en su capacidad regulativa, en tres líneas:

- a) La crisis de legalidad, esto es, la pérdida de valor vinculante asociado a los poderes clásicos y, por tanto, el surgimiento de la fenomenología de la legalidad del poder;

²⁷ *Ibidem*, pp. 14-16

²⁸ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta. Madrid, 1998, capítulo 1

- b) La crisis del Estado social, derivada de la confrontación entre las concepciones liberal decimonónica pensada en el individuo y el sistema de aportaciones de Estado social. La falta de recursos de los países han generado una insatisfacción de los derechos de corte social.
- c) La crisis del Estado Nacional a partir del desdibujamiento de las fronteras, como se ha mencionado, que se refleja en la afectación del principio de soberanía.

Las anteriores crisis han afectado la capacidad regulativa del Derecho y con ello, al Estado. El binomio territorio-población se desdibuja por los fenómenos migratorios, de asentamiento extra frontera y, en ocasiones, por los acuerdos comerciales que abren fronteras a productos y personas entre los países.

Por su parte, el concepto de soberanía y el propio de poder entran en crisis. El poder se controla poco de forma intraorgánica e interorgánica; y por otro lado, los poderes fácticos empiezan a germinar posiciones cada día más absolutas. El Estado, en particular las democracias emergentes, poco puede hacer en lo individual para detener los grupos de delincuencia organizada y tráfico de personas y armas por sus territorios. Requiere de una respuesta global. La soberanía se reduce, el poder se ejerce de forma despótica en los espacios institucionales y no se ejerce frente a los macro poderes salvajes.

1.2. LA TRANSICIÓN DEL ESTADO DE DERECHO LEGISLATIVO AL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO.

Una vez analizado los elementos del Estado en términos conceptuales, así como su transformación en las últimas décadas, es preciso explicar en qué contexto genérico nos encontramos. Es decir, en qué modelo de Estado de Derecho nos encontramos.

La doctrina ha reconocido la existencia de transiciones jurídicas. Cuando se plantea este elemento, el de transición, se está pensando en el periodo de tiempo

en el que una forma de concebir el Estado y el Derecho son sustituidos por otra. Por Estado de Derecho, debemos entender el “Estado bajo el régimen de derecho”²⁹ Esto es, el Estado en el que gobernantes y gobernados se sujetan al mandato de la ley. La idea del Estado liberal de Derecho, se caracteriza por la concepción de la ley como un acto parlamentario representativo que se concreta en: a) la supremacía de la ley sobre la administración; b) la subordinación a la ley, y sólo a la ley, de los derechos de los ciudadanos y c) la presencia de jueces independientes con competencia para aplicar las leyes.³⁰

Este modelo de Estado de Derecho o Estado de Derecho legislativo tiene dos variables. Por un lado, el principio de legalidad, originario de Alemania y Francia, desde donde llega a España y finalmente a México. El órgano más importante es el Poder Legislativo del cual emana la ley. El principio de legalidad expresa la idea de la ley como acto normativo supremo. Supone la reducción del Derecho a la ley.

La segunda variable es el rule of law. En este caso, Rule of law and not of man evoca no solo a la premisa de tener un gobierno de leyes y no de hombres, como planteaba Aristóteles, sino también la supremacía parlamentaria reflejada en normas que serán interpretadas y aplicadas por los jueces. El órgano más importante del Estado será el Poder Judicial que define qué es el Derecho.

El Estado de Derecho legislativo, cualquiera que sea su variable, es un Estado homogéneo, en el que las normas son emanadas de un cuerpo colegiado que representa un grupo social determinado: la sociedad liberal decimonónica. Es un Estado en el que las normas se interpretan de forma gramatical o teleológica. En el que la formalidad, el formalismo jurídico, adquiere una importancia vital. Las normas debían aplicarse, con independencia de su contenido material.

Este modelo empieza a cambiar con la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. Parte de la crítica que se genera en contra del Estado de Derecho Legislativo es

²⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo, Ob. Cit., p. 21

³⁰ *Ibidem*, p. 23

su incapacidad para frenar los excesos de la visión formalista del Derecho. La aplicación mecánica del Derecho, sin valorar los contenidos materiales del mismo, genera inconsistencias. Aplicar el Derecho Civil o Penal nazi era una aberración. Pero los juristas de la época consideraban que su obligación era aplicar las normas jurídicas vigentes.

Como reacción a ese modelo, empiezan a escucharse voces que plantean la transición al Estado Constitucional de Derecho. Un Estado protector de los derechos humanos. El ataque al modelo anterior se presenta por varios frentes. Por un lado, los iusnaturalistas, como Radbruch, quienes van a sostener que la injusticia extrema no es Derecho.³¹ Por otro lado, la revisión de las tesis del positivismo empezarán a señalar lo insuficiente de la versión. Los realistas sociológicos por un lado enfatizaron los aspectos prácticos del Derecho: la visión de que el Derecho es aquellas normas que los jueces consideran como base en sus resoluciones.³² Finalmente, los principalistas desarrollaron la idea de que el Derecho no sólo eran reglas, sino también principios³³.

El Estado Constitucional de Derecho aparece en ese contexto histórico de crisis posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es un Estado en el que la Constitución se convierte en el centro unificador de Derecho. En el que el control de la constitucionalidad se ejerce por el de las autoridades judiciales. El modelo, al ser pensado en un diseño de principios, deja de lado a la subsunción y al silogismo para la resolución de los casos difíciles (en los casos fáciles se mantiene), y opera a través de la subsunción. Antes de ver cómo se ha expresado el modelo del Estado Constitucional de Derecho en México, permítanme conceptualizar al Estado mexicano en términos constitucionales.

1.3. EL ESTADO MEXICANO.

³¹ VIGO, Rodolfo, La injusticia extrema no es derecho, Fontamara, México, 2008

³² ROSS, Alf, Sobre el derecho y la justicia, Eudeba, Argentina, 2005

³³ DWORKIN, Ronald, Los derechos en serio, Planeta Angostini, Buenos Aires, 1993

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido imbuida desde su concepción, de estas ideas y conceptos clásicos pero también de la necesidad de su transformación. Hace pocas décadas, los doctrinarios mexicanos consideraban que el tema energético o la relación Iglesias Estado era una decisión política fundamental que no podía ser alterada. Hoy en día, vemos que esto no es así. Ambos elementos se han modificado por las necesidades de modernización del diseño constitucional mexicano.

No obstante, los elementos del Estado mexicano permanecen. Así tenemos que, en su artículo 39 la CPEUM señala:

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el derecho a alterar o modificar la forma de su gobierno.

Observamos que la titularidad de la soberanía reside en el pueblo, el Estado y las instituciones que de él derivan son creadas para su beneficio, lo que significa que ninguna entidad, o grupo puede arrogarse un derecho superior a éste o por sobre el resto de la población.

Tenemos, pues, que así el pueblo se organiza y decide la mejor forma de llevar a buen puerto tal organización, a través de la creación de instituciones políticas jurídicamente estructuradas, con lo cual dichas instituciones de poder público adquieren la legitimación para lograr la obediencia de la población.

En este sentido, los artículos 40 y 41 de nuestra Carta Magna a la letra dicen:

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

Por su parte, el artículo 124 señala:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Por otra parte, en cuanto al territorio nacional, el artículo 42 señala como está comprendido:

El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

A su vez, las partes integrantes de la Federación son enumeradas en el siguiente artículo:

Art. 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.³⁴

La población es una figura prevista en el orden jurídico que permite al Estado identificar a quienes están sujetos a su jurisdicción y protección con tal calidad, al mismo tiempo que distingue de entre su población a los extranjeros y apátridas, bajo otro régimen jurídico. La nacionalidad no está definida expresamente en alguna disposición jurídica en México, los derechos y obligaciones de los nacionales están establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las modalidades para su adquisición en la Ley de Nacionalidad³⁵.

Encontramos así, los elementos que conforman al Estado Mexicano, definidos en la parte orgánica de su Constitución Política. Territorio, población y poder, así como, la soberanía. Cómo se ha mencionado, estos elementos en el plano fáctico se encuentran en el proceso de reformulación.

1.4. EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO EN MÉXICO.

México se encuentra en proceso de transformación del sistema del Estado de Derecho legislativo al Estado Constitucional de Derecho. La doctrina ha señalado

³⁴ En el momento en que escribo la tesis se encuentra pendiente de dictamen una iniciativa de reforma constitucional para convertir al Distrito Federal en Ciudad capital, reformando, entre otros, el artículo en comento.

³⁵ Secretaría de Gobernación, *Nacionalidad y ciudadanía en el Derecho Mexicano*, México 2009, SEGOB

que existen algunos elementos en el modelo constitucional que permiten asegurar esta transición. Básicamente, encontramos los elementos siguientes:

- a) Resolución del Caso Radilla por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).
- b) Reforma constitucional de 10 de junio de 2011.
- c) Resolución del asunto varios 912/2010 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este contexto deben analizarse también la Contradicción de Tesis 21/2011 y la diversa Contradicción de tesis 293/2011.

México publicó en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1981 la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Hasta 1998 aceptaría la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH. A partir de ese año, el Estado mexicano ha sido condenado en cinco ocasiones por las instancias supranacionales.³⁶ El caso Castañeda Gutman vs México fue el primer antecedente. La sentencia señala que el Estado mexicano vulneró los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al impedir al actor contar con un instrumento procesal de defensa de sus derechos. La ausencia de un recurso eficaz para candidatos independientes (en ese momento no reconocida dicha figura por el modelo constitucional mexicano).

Pese a la importancia de dicha sentencia, el caso Radilla sería el asunto que generaría una transformación constitucional y convencional sin precedentes en el país. El caso en concreto gira en torno a la persona de Rosendo Radilla, activista político del Estado de Guerrero y compositor de corridos sobre la guerrilla rural de la década de los setenta. Viajando en camión de Atoyac a Chilpancingo, ambos del Estado de Guerrero, es obligado a descender del vehículo y enviado al cuartel militar. Dos testigos lo ven con signos de tortura. Desaparece. Años después, en 1992 y 1999, Tita Radilla, su hija, presenta sendas denuncias ante las autoridades ministeriales. El expediente es turnado al Juzgado Segundo de Distrito del Estado

³⁶ FERRER MacGregor, Eduardo y SILVA, Fernando, Jurisdicción militar y control de convencionalidad, Porrúa, México, 2012. También SAIZ Amaiz, Alejandro, FERRER MacGregor Eduardo, Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial. Una visión desde América Latina y Europa, Porrúa, México, 2012

de Guerrero que se declara incompetente y remite el expediente a la jurisdicción militar. En 2003, ante la muerte de la única persona inculpada en el proceso se declara la extinción de la acción penal.

Tita Radilla lleva el asunto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión Interamericana determina la responsabilidad del Estado mexicano. El caso llega ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos que determina nuevamente que el Estado mexicano es responsable por las violaciones a los derechos humanos de Rosendo Radilla y sus familiares (vida e integridad personal, violación al derecho a la personalidad jurídica, violación al derecho a la integridad personal de familiares de las víctimas, violación al derecho de acceso a la justicia y a la participación en el proceso penal).

Por otra parte, señala la inconventionalidad de la jurisdicción militar para el conocimiento de delitos cometidos por militares contra civiles y, por tanto, la inconventionalidad del artículo 57, fracción II del Código Militar así como la inconventionalidad del artículo 215 del Código Penal Federal relacionado con el delito de desaparición forzada de personas.

Entre las aportaciones más relevantes de dicha sentencia, se pueden enumerar las siguientes:

- a) Resulta inconventional que los jueces militares tengan competencia para juzgar a civiles o a militares que han cometido delitos en contra de civiles;
- b) El Estado mexicano es responsable de violar ddhh en virtud de que las víctimas (familiares) no cuentan con un mecanismo procesal efectivo en casos de desaparición forzada;
- c) **La obligación de todos los juzgadores nacionales de ejercer control judicial de las leyes con el parámetro de la convencionalidad;**
- d) **La obligación de todos los juzgadores de interpretar el marco normativo interno bajo el prisma internacional;**

e) Obligaciones concretas a los jueces en las sentencias internacionales

Unos meses más tarde, el Poder Revisor de la Constitución aprueba la reforma constitucional 10 de junio de 2011. La reforma abarcará una nueva concepción del Derecho y de los derechos en el Estado mexicano. En primer lugar, destierra el concepto de garantías individuales para hablar, en términos más actuales, de derechos humanos. Señala que la Constitución reconoce los derechos humanos, a diferencia del modelo de 1917 que establecía que la Constitución otorgaba los derechos. Este cambio es importante, pues los derechos ya no se encuentran limitados a los estrictamente señalados en la Constitución, además de que se reconoce su preexistencia al Estado.

En la misma reforma, se establece el valor relevante que, para el sistema normativo tienen los derechos humanos contemplados en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. Ello, llevaría a un grupo de ministros a sostener, durante muchas sesiones, que se trataba de un bloque o masa de derechos que debía protegerse de forma especial. Al final, con una modificación importante, este criterio se mantendría en la Contradicción de tesis 293/2011 (la modificación es que existe un caso de excepción, cuando existe antinomia entre la Constitución y los tratados, prevalecerán los tratados).

La reforma establece la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, progresividad e indivisibilidad. La universalidad implica que los derechos son iguales para todas las personas en cualquier tiempo y lugar, salvadas las circunstancias históricas.³⁷ La interdependencia, que la afectación de un derecho trae aparejada siempre la vulneración de otro; la progresividad, que los derechos no pueden permanecer estáticos, sino que, conforme evolucione la sociedad, el derecho debe ser mucho más protector en la intensidad del derecho y en el número de personas que son protegidas por éste.

³⁷ BIDART Campos, Germán, Teoría General de los derechos humanos, UNAM, México, 1993, p. 34

Finalmente, la indivisibilidad implica la imposibilidad fáctica de dividir un derecho humano.

Finalmente, la reforma estableció una pauta hermenéutica para interpretar las disposiciones en materia de derechos humanos: la búsqueda de la protección más amplia a la persona. Ello implica un mandato claro a las autoridades que modifica el sistema del Estado de Derecho Legislativo para consagrar a los derechos humanos como la parte más importante del Derecho.

Con la reforma antes citada, y la resolución del caso Radilla, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió definir los alcances de los resolutivos del caso antes mencionado, para lo cual dio trámite a un asunto varios 912/2010. De alguna forma, fue el asunto más relevante de la Corte mexicana durante la décima época.

En las sesiones de julio de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó de lado la interpretación que prohibía el control difuso de constitucionalidad. Dando paso a un nuevo modelo de control de constitucionalidad establecido por cuatro subsistemas:

- a) Control concentrado con efectos de invalidez, del cual conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de la acción de inconstitucionalidad así como por los tribunales colegiados en materia de amparo.
- b) Control específico en materia electoral, desarrollado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con efectos de desaplicación frente a los casos concretos.
- c) Control difuso por parte de los jueces locales, a través de los mecanismos procesales previstos en la normatividad local en todas las materias de su competencia; y,
- d) Interpretación conforme por las autoridades administrativas, que si bien no podrán desaplicar normas por ser contrarias a la Constitución, si tienen la obligación de realizar una interpretación conforme con la misma.

Respecto a la metodología de análisis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que existía el deber de partir de la presunción de constitucionalidad, en deferencia al legislador; posteriormente realizar interpretación conforme en sentido amplio, construyendo la premisa normativa con todas las normas que establezcan y protejan el derecho; en caso de existir dos interpretaciones posibles, una amplia y una restrictiva, preferir aquella que privilegie los derechos humanos. Finalmente, si la interpretación conforme es imposible de construir, inaplicar la ley frente al caso concreto.

Con la resolución de la contradicción de tesis 21/2011, se estableció un bloque de regularidad constitucional que reconoce que la violación de derechos humanos, sea en sede constitucional o convencional, es una violación a la constitucionalidad, por lo que resulta procedente el Juicio de Amparo.

Finalmente, con la resolución de la contradicción de tesis 293/2011, se estableció que todos los criterios de la Corte IDH eran obligatorios para los juzgadores mexicanos, sin importar si el Estado mexicano fue parte o no de la controversia. Por otra parte, estableció que la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos tenían paridad de rango, debiendo interpretarse de la forma más favorable a las personas, salvo que existiera una restricción constitucional, en cuyo caso debería prevalecer la restricción constitucional.

Con los anteriores elementos, se ha gestado el Estado Constitucional de Derecho.

1.5. DIVISIÓN DE PODERES.

En el año de 1748, Carlos Luis de Secondant, barón de la Brède y de Montesquieu, en su libro *Del Espíritu de las leyes*, señala que “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.”³⁸

³⁸ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, décima edición, Porrúa, México, 1995, p. 104

El primero, explica Montesquieu, se refiere a la capacidad del *Jefe de Estado o del Príncipe* que tiene para hacer leyes y derogar las existentes; por el segundo se encarga de realizar las cuestiones referentes a la convivencia con otros estados – *hacer la paz, la guerra, recibir embajadas y enviarlas-*, así como establecer la seguridad pública; por el tercero, al cual denomina poder judicial, se castigan los delitos y se juzgan las diferencias entre los particulares.

Representante de la Ilustración, establece perfectamente el postulado principal que el liberalismo tomó para fundamentar su lucha contra los gobiernos fundamentados en el “derecho divino”, la libertad.

“Todo se habría perdido (las libertades políticas) si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos particulares”³⁹

La teoría de la división de poderes parte de este momento. Si bien Aristóteles distinguió en la potestad estatal tres operaciones principales, la deliberación, el mando y la justicia, inherentes a la asamblea general o consejo, esto sólo es un esfuerzo por discernir las formas de actividad de los órganos y no un acercamiento a la separación formal de las funciones estatales⁴⁰. Por su parte, Locke habló de la separación de poderes de acuerdo a sus funciones, y señala la existencia de cuatro, a saber: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Federativo y la Prerrogativa, sin embargo, en realidad estas funciones corresponden a tan sólo dos órganos, uno de ellos es el rey, quien detenta y ejerce el poder ejecutivo, así como el federativo y la prerrogativa, y además, tiene participación positiva en la legislación⁴¹. Para Locke, el Poder Federativo significa las funciones de relación del propio estado con otros estados; y del poder llamado de prerrogativa, es una facultad que tiene el Jefe del Estado para asumir los poderes o la suprema autoridad en aquellos casos no previstos por la Ley. Sin embargo, para autores

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ MALBERG, *Op. cit.*, p. 741

⁴¹ JELLINEK, *op. cit.*, p. 533

como Jellinek, todavía no se rompe con la antigua concepción del rey pues su teoría se apoya en las bases de la teoría de la soberanía del pueblo.

Así, lo que Montesquieu señala es la necesidad de controlar el poder con el mismo poder y separa de la función ejecutiva la función jurisdiccional, así como la importancia de que las mismas personas no participen en el ejercicio de varias o de todas las funciones: *“Sería indispensable para encontrarla (la libertad política) en los Estados moderados que no se abusara del poder, y nos ha enseñado que una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación... Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas.”*⁴²

Un análisis realizado por Malberg, señala que lo planteado en la doctrina de Montesquieu se refiere al sistema del Estado de derecho que tiene por objeto, como se ha mencionado, salvaguardar la libertad civil, pero sin embargo, la misma implica dice, *ciertas disposiciones que deben tomarse con vistas a asegurar la libertad de las autoridades públicas mismas*, en cuanto a las relaciones entre ellas, pues se trata del ejercicio del poder que les está específicamente atribuido.⁴³ Una especie de contrapesos que permitirán al mismo tiempo que realizan sus funciones, buscar permanentemente la manera de no permitir que el otro poder invada sus esferas.

Al respecto, Maurice Hauriou hace la distinción entre las clases de poderes, afirma que la verdadera significación de la teoría de la separación de poderes consiste en *“una separación mitigada, compatible con el hecho de la participación de los poderes en las mismas funciones, es decir, de un sistema ligado y equilibrado de poderes, cuyo juego constituye, para el gobierno del Estado, una vida interior permanente y continuada, al mismo tiempo que una garantía de libertad”*.⁴⁴

⁴² MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 103

⁴³ MALBERG, *op. cit.*, p. 747

⁴⁴ HAURIOU, Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, Editorial Reus, traducción de Carlos Ruiz, Madrid, España, 1927, p. 165

No obstante lo anterior, Carré de Malberg critica la teoría de Montesquieu pues considera que la división de poderes fragmenta el poder y confronta a sus órganos creando un conflicto respecto de la unidad del Estado o de su potestad.⁴⁵

En este sentido, para Kelsen, sólo existen dos funciones del Estado y consisten en legislar y ejecutar. Al respecto señala que la función del ejecutivo y el judicial es la misma, es decir, la ejecución de las leyes. *Las normas jurídicas son ejecutadas tanto por el poder ejecutivo como por el poder judicial; la diferencia estriba solamente en que, en un caso, la ejecución de las normas generales es confiada a los tribunales, y en el otro a los llamados órganos “ejecutivos” o “administrativos”.*⁴⁶

Para este autor, el concepto de separación de poderes designa un principio de organización política, pues presupone que los tres poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que se pueden definir las fronteras que separan a cada una de ellas. Sin embargo, a partir de lo que él mismo señala como dualidad de funciones, explica también que esto no necesariamente es verdad, pues los actos del Estado son en su mayoría al mismo tiempo de creación y de aplicación de derecho.

Aparentemente, se trata de una confrontación entre poderes, más que una separación de funciones que deben de estar bien delimitadas y en coordinación pues, detentan la representación de la potestad soberana que le pertenece al pueblo y es ejercida a través de ellas.

⁴⁵ Cfr. Malberg, *Op. Cit.* En este sentido, confronta a Montesquieu con la teoría de Rousseau que dice que los poderes se hallan en principio contenidos y reunidos en el pueblo y al mismo tiempo admite una separación entre el poder ejecutivo y el legislativo, sin embargo, es el pueblo en su calidad de soberano el que hace las leyes y por lo tanto no debe proveer por sí mismo su ejecución, es decir, dice Malberg, a su aplicación en cada caso particular; cita a Rousseau “la potestad ejecutiva no debe pertenecer a la generalidad porque esa potestad sólo consiste en actos particulares”, así no obstante que pone junto al legislador al gobierno o cuerpo encargado de la ejecución de las leyes, con lo que parecería que admite la existencia de dos potestades desunidas y separadas, en realidad sólo acepta un poder único, el legislativo, que a decir de Malberg confunde con soberanía, y que por lo tanto no puede ser contrarrestado por el ejecutivo, así subordina la potestad ejecutiva a la que define como la fuerza puesta al servicio de la voluntad determinante que no es otra que la potestad legislativa. Aquí la crítica pues afirma que Montesquieu ni siquiera parece preocuparse por conciliar su teoría separatista con el principio de la unidad, sea del Estado o de su potestad, pp. 748 y 749

⁴⁶ KELSEN, *Op. cit.*, p. 303

Así, la doctrina de Montesquieu se encuentra plasmada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789. En su artículo 16 señala expresamente que “Toda la sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”.

Asimismo, es consagrada la división de poderes en la Constitución de Norteamérica -la cual ha servido de base para la elaboración de muchas otras constituciones en diversos Estados-, de la cual Kelsen señala que este principio se encuentra en la base de la Constitución y es considerado como uno de los elementos específicos de la democracia y ha sido formulado por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de la siguiente manera: “Que todos los poderes instituidos para el gobierno, ya de un Estado, ya nacional, divídense en tres grandes departamentos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial; que las funciones propias de cada una de estas ramas del gobierno deben encomendarse a un cuerpo separado de servidores públicos, y que la perfección del sistema requiere de las líneas que separan y dividen a esos departamentos sean definidas con claridad y amplitud. Es también esencial al eficaz funcionamiento del sistema, que a las personas investidas de poder en cualquiera de esas ramas no se les permita invadir los poderes confiados a las otras, sino que cada una se limite, de acuerdo con la ley de su creación, al ejercicio de los correspondientes a su propio departamento y no a otros”.⁴⁷

Como señala Carranco Zúñiga, la adopción de la división de poderes no disminuye su actuación, pues no se suprime el poder coactivo del cual el Estado es titular, sino que se deposita en entes distintos, lo que los obliga a colaborar en el marco de sus propias competencias, mismas que se encuentran consagradas en las Constituciones estatales⁴⁸.

De esta manera, encontramos que de la separación de poderes se derivan dos principios que caracterizan al Estado constitucional: el principio de legalidad y el

⁴⁷ *Ibidem*, p. 319

⁴⁸ Cfr. CARRANCO Zúñiga, Joel, Poder Judicial, 2ª ed., Porrúa, México, 2005, p. 32

principio de imparcialidad. De acuerdo con Carbonell, el principio de legalidad se refiere a la subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; por su parte, el principio de imparcialidad se refiere a la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo. El primero confirma la supremacía de la ley y el segundo su aplicación efectiva. Esta premisa parte del hecho de que la actividad de los primeros se subordina a la legislación producida por el segundo, es decir, *la función jurisdiccional y ejecutiva presuponen lógicamente y cronológicamente a las normas que serán aplicadas*.⁴⁹

Encontramos que el principio de la división de poderes es en la práctica (en el derecho positivo) una realidad que permite la colaboración entre los diferentes órganos estatales, además de ser una garantía de libertad para el individuo.

En la legislación mexicana, la Constitución de 1824 en su artículo 6º señalaba “*Se divide el supremo poder de la federación en legislativo, ejecutivo y judicial*” recogiendo el principio establecido en la Constitución de los Estados Unidos. En 1836 la Segunda Ley Constitucional instauró el *Supremo Poder Conservador*, el cual respondía a lo señalado en el artículo 4º de las Bases Constitucionales de 1835 que a su vez contemplaba el establecimiento de una especie de cuarto poder supervisor de los otros tres que sirviera como “*árbitro suficiente para que ninguno de los otros tres poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones*”; este Supremo Poder Conservador estaba conformado por cinco personas y tenía como facultad anular los actos de alguno de los poderes a petición de alguno de ellos.⁵⁰

En 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, establecieron en su artículo 5º que “*La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se*

⁴⁹ CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos número 96, UNAM, México 2006, pp. 13-14

⁵⁰ *Ibidem*, p. 21

*reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.*⁵¹

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en su Título 2, sección I, habla sobre la soberanía y forma de gobierno. Al respecto, en el artículo 39 señala que *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”*. El artículo a la letra decía: *“el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta constitución federal...”*. Así, el principio de la división de poderes fue plasmado en el artículo 50 de la Constitución:

“Art. 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”

Miguel Carbonell nos dice que la sola reproducción del artículo que consagra la división de poderes no es suficiente para que ésta se lleve a cabo, debido a que el control político entre los poderes depende de la manera en que se encuentren integrados en el cuerpo constitucional y de las facultades que la misma Constitución les confiera⁵². Es decir, para entender cómo se llevan a cabo las relaciones entre poderes, y si es efectiva su separación, es importante analizar el sistema de pesos y contrapesos que existen entre los órganos representativos del poder público.

En efecto, podemos observar en esta Constitución una serie de disposiciones tendientes a fortalecer al Poder Legislativo a través del sistema de contrapesos, como su concentración en una sola Cámara, derogó la figura del veto presidencial, fortaleció los controles del órgano legislativo sobre la administración pública

⁵¹ MÁRQUEZ Rábago, Sergio, Evolución constitucional Mexicana, Porrúa, México 2002, p. 257

⁵² CARBONELL, Op. Cit., p. 22

mediante instrumentos como el refrendo ministerial y la obligación de los secretarios de informar al Congreso, restringió las facultades excepcionales del Ejecutivo para legislar únicamente al supuesto contemplado en el artículo 29. Carbonell nos recuerda que fue en esta época cuando se introdujo la figura del juicio de amparo *lo que convirtió al Poder Judicial en un contrapeso real frente a los otros dos Poderes del Estado*⁵³.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, consagra el principio de división de poderes en el Título Tercero, Capítulo I, artículo 49, que en su redacción original establecía:

Art. 49. El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias el Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Este texto no representa gran diferencia respecto de su antecedente inmediato, aunque si es de resaltar que se incluye la parte concerniente a la excepción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 que se refiere a la suspensión de garantías en casos de *invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto...*⁵⁴

Asimismo, es también importante señalar que a la fecha se han realizado dos reformas al citado artículo, siendo la primera durante el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas la cual modificó la parte final del segundo párrafo para quedar de la siguiente manera:

Art. 49. ...

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Cfr.* Con el texto original de la Constitución en Márquez Rábago, *Op. Cit.*, p. 467

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. ***En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.***⁵⁵

Esta modificación se realizó a propuesta del presidente Lázaro Cárdenas y con ella se proponía fortalecer al Poder Legislativo para evitar que el titular del Ejecutivo solicitara y obtuviera facultades extraordinarias para legislar en un sinnúmero de materias⁵⁶.

La segunda reforma tuvo lugar por iniciativa del presidente Miguel Alemán, quien propuso una reforma al artículo 131 para permitir al ejecutivo legislar en materia arancelaria, quedando de la siguiente manera:

Art. 131. ...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

El paquete de reformas enviadas al Congreso finalmente publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1951, incluyó la reforma al párrafo segundo del artículo 49 de la Constitución, el cual agrego la excepción planteada por el artículo 131.

⁵⁵ Se puede revisar el decreto constitucional en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de agosto de 1938, en su primera página. También se puede ver la compilación realizada por Sergio Márquez Rábago en *Evolución Constitucional*, *Op. Cit.*, p. 492

⁵⁶ CARBONELL, *Op. Cit.*, p. 29

Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, **salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131**, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.⁵⁷

En un análisis de nuestra Carta Magna, podemos observar como ésta señala y delimita claramente la composición y facultades de cada uno de los órganos que componen el Poder Supremo de la Federación. Ahí observamos que, si bien, a cada órgano le corresponden determinadas atribuciones, existen facultades concurrentes, como la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se muestra la relación de coparticipación y coordinación que existe entre los Poderes.

Al respecto, la SCJN ha producido algunos criterios jurisprudenciales:

PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.

Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren

⁵⁷ Así queda el texto vigente.

de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de ... expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión ...; y la de ... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión., deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.⁵⁸

⁵⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, Novena Época, septiembre de 2000, Pleno, tesis P.

DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA, CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO.

Desde la expedición del Acta Constitutiva de la Federación, de treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro, en su artículo 9o. se dispuso que El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo, texto que prácticamente fue reproducido en el artículo 50 de la Constitución Política de 1857. Ahora bien, encontrándose vigente este último dispositivo, el presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la Unión, especialmente a fines del siglo XIX e inicios del XX, expidió diversos actos formalmente legislativos, destacando, entre otros, el Código de Comercio de quince de septiembre de mil ochocientos ochenta y nueve, respecto del cual se sustentó su constitucionalidad, por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que su expedición no implicaba la reunión de dos poderes en uno, ni que pasaran todas las facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues se trataba de un acto de colaboración entre ambos órganos. Posteriormente, en relación con el texto establecido originalmente en la Constitución Política de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, destaca que en la exposición de motivos del proyecto respectivo se reprochó que se hubiera otorgado sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido la función del Poder Legislativo, a delegar facultades, por lo que en el texto original del artículo 49 de la vigente Norma Fundamental, con el fin de terminar con esa situación, se agregó como única excepción a la prohibición consistente en que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, el caso en que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 29 de la Constitución Federal, de donde se advierte que con tal dispositivo se buscó evitar que el presidente de la República fuera facultado por el Congreso de la Unión para emitir actos formalmente legislativos, es decir, de la misma jerarquía de las leyes

que corresponde emitir a aquél, mas no que la facultad de emitir disposiciones de observancia general se reservara al mencionado órgano legislativo.⁵⁹

DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL.

Conforme al texto vigente del citado precepto constitucional El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.-No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar... De la interpretación literal de este precepto se advierte que en el mismo se prohibió que las facultades del Poder Legislativo sean ejercidas por el titular del Ejecutivo de la Unión, salvo el caso en que éste sea dotado de facultades extraordinarias para legislar, ya sea con motivo de la suspensión de garantías, en términos de lo previsto en el citado artículo 29 o en virtud de la autorización que le dé el Congreso de la Unión para regular el comercio exterior, al tenor de lo dispuesto en el diverso 131, párrafo segundo, de la propia Norma Fundamental, sin que de su lectura sea factible concluir si con el término Poder Legislativo se hace referencia a las facultades que constitucionalmente se encomiendan al órgano respectivo o bien a la función consistente en emitir cualquier disposición de observancia general. En ese tenor resulta insuficiente para desentrañar el alcance de la prohibición en comento acudir a la interpretación literal del citado artículo 49, por lo que para ello resulta conveniente precisar cuál es la finalidad del principio de división de poderes así como acudir a la interpretación sistemática, causal, teleológica e histórica del dispositivo antes transcrito, máxime que el referido principio constituye una institución jurídica que se ha desarrollado desde tiempos remotos y ha adquirido matices diferentes según la época y el lugar.⁶⁰

⁵⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, Novena Época, agosto de 2001, Segunda Sala, tesis 2ª. CXXIX/2001, p. 226

⁶⁰ *Ibidem*, CXXVIII/2001, p. 231

1.6. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

El último paso en el proceso de construcción de la división de poderes en México es la gestación de órganos constitucionales autónomos. De acuerdo con la teoría española, principalmente Manuel García Pelayo, los órganos constitucionales autónomos son aquellos que encuentran sustento inmediato en la Constitución y no se circunscriben a ninguno de los poderes clásicos del Estado.⁶¹

En México, en la década de los noventa surgieron tres órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En la década pasada adquirió tal carácter el INEGI.

Con la segunda alternancia y la llegada a la Presidencia de la República del Presidente Enrique Peña Nieto se ha logrado dar un salto importante para consolidar otros órganos constitucionales autónomos como el IFAI, el IFETEL, el CONEVAL, el IEE, así como en materia energética, y, a partir de 2018, la Fiscalía General de la República.

⁶¹ CARDENAS Gracia, Jaime, Una Constitución para la democracia, México, IJ-UNAM, 1996, capítulo siete.

CAPÍTULO II. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

2.1. ANTECEDENTES

El Poder Judicial en México ha evolucionado a lo largo de su historia. En este capítulo se abordará tal evolución en las distintas etapas del México independiente. No obstante lo anterior, se hará un breve repaso de las instituciones encargadas de impartir justicia en la época colonial, lo que nos permitirá conocer las diferencias entre la manera en que se ha conformado la administración de la justicia a partir de ese momento.

Lo anterior es así, porque se parte de la premisa que, para poder entender los avances de una determinada institución, debe entenderse el momento histórico de su gestación que, de alguna forma, determina el tránsito futuro de la misma. En el caso del régimen colonial español, la importancia es doble, porque de dicho espacio histórico provienen los antecedentes de las instituciones actuales, además de que, paradójicamente, el análisis de los antecedentes jurídicos no ha sido tan profuso como en otras disciplinas. En palabras de Ruiz Massieu: “la etapa virreinal sólo fue objeto de estudio de los historiadores del arte o los cultivadores de la literatura y consideramos esto como una negación de nuestro pasado híbrido indígena y español”.⁶²

2.1.1 Época Colonial.

Una de las características de esta época es la diversidad de la jurisdicción que, de acuerdo con José Luis Soberanes, se debía principalmente a dos factores, una herencia medieval castellana y las necesidades de la época que exigían cierta *especialización para ciertas materias e individuos*.⁶³

⁶² RUIZ MASSIEU, José Francisco, Cuestiones de derecho político (México-España), México, UNAM, 1993, pp. 179-180

⁶³ SOBERANES Fernández, José Luis, Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Porrúa-editor, México, 1987, p. 21

En este sentido, Fix Zamudio y Cossío Díaz señalan que con la llegada de los españoles, se instauraron en América los sistemas de justicia que existían en España, cuyos órganos se podían ubicar en dos grandes rubros: 1) el relativo a la justicia ordinaria, que a su vez se dividían en órganos de primera y de segunda instancias, y 2) el concerniente a la especial, es decir los tribunales especiales por razones de fuero.⁶⁴ Entre estos, el de la Real Hacienda, el de la Santa Inquisición, el del Consulado, el de la Universidad, entre otros.

En cuanto a los tribunales de primera instancia se destaca a los alcaldes ordinarios, a los alcaldes mayores, y a los corregidores; en los de segunda instancia, a las reales audiencias y en casos excepcionales el Real Supremo Consejo de Indias⁶⁵.

Las alcaldías eran los órganos de menor jerarquía y conocían de los procesos civiles y criminales *de poca monta*; había dos alcaldes ordinarios por población y eran designados por elección del cabildo, para los cual eran requisitos saber leer, escribir y estar vecindado en el lugar de la designación y se prefería a los descubridores, pacificadores, pobladores y sus descendientes *siempre que tuvieren cualidades para el gobierno y la administración de justicia*.⁶⁶

Había además, los alcaldes mayores y los corregidores, quienes conocían de los casos de mayor trascendencia en estas mismas materias, así como de asuntos indígenas y de recaudación de tributos. Estos últimos eran nombrados por el rey de manera directa cada cuatro o cinco años y se localizaban en las principales ciudades de provincia. Sus resoluciones eran apelables ante la Audiencia.

⁶⁴ FIX Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, El Poder Judicial en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, FCE, México, 1996, p. 102

⁶⁵ *Ídem*.

En este sentido, el maestro Soberanes nos describe cuatro tipos de actividades de este Consejo, las legislativas, administrativas, judiciales y militares; dentro de las judiciales dice "*se refieren al conocimiento del recurso extraordinario de segunda suplicación sobre las resoluciones definitivas de las audiencias indianas, apelaciones de las resoluciones de la Casa de Contratación, recursos de fuerza, juicios de residencia y visita*". SOBERANES, *Op. Cit.* p. 25

⁶⁶ *Ibidem*, p. 103

Las audiencias, por su parte, eran tribunales superiores de justicia que actuaban de manera colegiada, y tenían su sede en la ciudad principal, cabeza del distrito judicial correspondiente, en los territorios de España en América eran 14 y México tenía dos sedes, una en Guadalajara y otra en la Ciudad de México. La Real Audiencia y Chancillería de México en Nueva España, se fundó el 29 de noviembre de 1527, y la de Guadalajara, Nueva Galicia en el año de 1544, primero, subordinada a la de México y a partir de 1572, con autonomía.⁶⁷

La Audiencia y Real Cancillería de México estaba conformada por ocho oidores, cuatro alcaldes de casa y dos fiscales, estos últimos representantes de los intereses de la Corona y sin poder de decisión, como magistrados, además estaban los subalternos, un alguacil mayor, un teniente del gran chanciller, relatores, escribanos de cámara, abogados, tasadores y repartidores, receptores ordinarios y extraordinarios junto con su repartidor, procuradores, intérpretes y el portero. Su funcionamiento era en real acuerdo, sala de justicia o sala del crimen.⁶⁸

En 1739 esta audiencia sufre una ampliación de ocho a doce oidores, para funcionar en cuatro salas civiles, con la opción de que ocasionalmente se pudieran integrar tres salas civiles con cuatro oidores cada una, de así ameritarlo el caso. De igual manera, la sala del crimen aumentó su número de cuatro a seis alcaldes y se establecieron dos salas de tres magistrados cada una.

La Real Audiencia tenía funciones administrativas (en caso de vacante del Virreinato) así como jurisdiccionales, que se dividían en función ordinaria (en razón de materia y cuantía) y justicia extraordinaria.

En 1776 tuvo lugar una importante reforma en materia judicial, los decretos de 26 de febrero y 11 de marzo de ese año contenidos en la Real Cédula en Madrid el 6 de abril, establecieron cambios importantes, por una parte en el Consejo de Indas

⁶⁷ SOBERANES Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 14ª edición revisada, Porrúa, México, 2009, p. 79

⁶⁸ SOBERANES Fernández, José Luis, Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.*, p. 27

se aumentaban cuatro ministros togados y se organizaron tres salas, una de justicia y dos de gobierno. Por lo tocante a las audiencias se aumentaron también el número de ministros y se creaba el puesto de regente. Con estos cambios la Real Audiencia y la Chancillería de México quedó integrada con un presidente –el virrey-, un regente, diez oidores, cinco alcaldes del crimen y dos fiscales, además de los empleados subalternos.

Estos cambios fueron resultado de la influencia de la familia Borbón que asumiría el control de España a partir del reinado de Carlos III. Este proceso de revitalización no pudo arraigar por factores externos (la invasión napoleónica a España) e internos (el surgimiento del constitucionalismo gaditano). Con el constitucionalismo gaditano, los entonces denominados derechos del hombre empezaron a germinar en el discurso jurídico constitucional.

Entre 1812 y 1814 funcionó el Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia dado por las Cortes de Cádiz el 9 de octubre de 1812⁶⁹. Este ordenamiento dividió al Imperio en 27 distritos judiciales y ordenó que al frente de cada uno estuviera una audiencia, con lo que se creó, entre otras a lo largo del Imperio, sobre todo en España, la Audiencia de Saltillo, sin embargo nunca logró erigirse. Suprimió además, la diferencia entre oidor y alcalde de casa y corte otorgándoles el nombramiento a todos de magistrado. La presidencia correspondió a los regentes y se prohibió su intervención en los asuntos administrativos.

Por otra parte se encontraban los tribunales especiales, órganos encargados de conocer asuntos distintos a los estrictamente civiles o criminales en razón de la posición especial de los procesados⁷⁰, cuya creación se dio en tiempo y forma diversa a lo largo de este periodo.

El Tribunal de la Santa Inquisición. Establecido en 1570 por Felipe II, tuvo como objetivo principal velar por la pureza de la religión católica, por lo que conocía, y

⁶⁹ *Ibidem*, p. 31

⁷⁰ FIX Zamudio, *Op. Cit.*, p. 105

juzgaba, de todos los asuntos que fueran contrarios a ella. Su jurisdicción abarcaba a la Nueva España, Guatemala, Nueva Galicia y Nicaragua. Su composición, dos inquisidores y un fiscal acusador. El tribunal desapareció durante los movimientos de independencia.⁷¹

Tribunales de indios. El Juzgado General de Indios fue creado en 1592 con competencia para asuntos civiles y criminales de nivel inferior. La primera instancia era concurrente con la que tenían los corregidores y alcaldes mayores de indios, la segunda instancia correspondía a la Audiencia. Su integración era de un asesor y empleados suficientes para preparar las causas presentadas. De igual manera, en los tribunales se establecieron abogados y procuradores que debían asesorar a los indígenas.⁷²

El Consulado. Fue establecido en 1592 en la Ciudad de México como órgano para dirimir conflictos entre comerciantes. Su integración era de un prior, dos cónsules y cinco diputados, electos por un cuerpo electoral integrado hasta por 30 comerciantes de la ciudad, su duración en el cargo era por dos años sin posibilidad de reelección inmediata. Conocía sobre asuntos relativos a compra-venta, trueque, comodato, quiebras, seguros, y las provenientes de empresas o sociedades mercantiles.

Tribunal de Cuentas. Establecidas en 1605 por Felipe III, era el órgano encargado de vigilar a todas aquellas personas a quienes les hubieran sido asignados bienes de la Real Hacienda; su integración constaba de tres contadores de cuentas, dos contadores de resultas, dos ejecutores y un portero. Es el antecedente de la Auditoría Superior de la Federación.

Tribunal de Protomedicato. Fue creado para la Nueva España en 1630, con atribuciones para conocer de asuntos relacionados al ejercicio de las profesiones médica y farmacéutica; asimismo, otorgaba títulos médicos y autorizaba la

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² *Ibidem.*

apertura de hospitales y farmacias. Su integración era de tres magistrados denominados protomédicos, uno designado por el Virrey, otro el más antiguo en la Colonia y el tercero era catedrático de medicina.

Tribunal de la acordada. Credo en 1722 por la Corte Española nació del Tribunal de la Sana Hermandad de Toledo, y su competencia correspondía a la de conocer sobre salteadores de caminos y crímenes violentos sucedidos en el campo. No obstante tiempo después le fueron atribuidas las funciones de Guarda Mayor de Caminos y los de los Juzgados de Bebidas Prohibidas, concentrando de esta manera tres funciones que en principio deberían pertenecer a tres instancias diferentes. Un juez era el encargado de mantener el control de órgano, y era asistido por asesores, un defensor, dos procuradores, varios secretarios generales y otros empleados.⁷³

Tribunales eclesiásticos. Estos tribunales conocía sobre los asuntos relativos a los clérigos, sin embargo la ley establecía que cuando las conductas fueran públicas y escandalosas, los jueces seculares podían abrir las causas con el fin de informar al Rey y al Consejo para que procedieran a aplicar las sanciones correspondientes. Además, existía el “recurso de fuerza” por el que las personas sometidas a estos tribunales podían interponer una súplica para solicitar protección en contra de conductas excesivas de los jueces eclesiásticos en el ejercicio de su autoridad.⁷⁴

Tribunales militares. El fuero militar quedó establecido mediante Estatutos Reales de 1551 y 1587. La jurisdicción militar era ejercida por el Virrey como capitán general, éste a su vez era acompañado por un oidor. Las resoluciones de éste último eran apelables ante el Virrey.

La Constitución de Cádiz, de corte liberal, abolió la mayoría de los tribunales especiales, reconociendo tan sólo el de los fueros de guerra y eclesiásticos. En efecto, el Título V de la mencionada constitución, se refiere a los Tribunales y a la

⁷³ *Ibidem*, p. 108

⁷⁴ *Ibidem*, p. 109

administración de justicia en lo civil y en lo criminal, y es en los artículos 249 y 250 donde se puede leer:

Art. 249. Los eclesiásticos continuarán gozando del fuero de su estado, en los términos que prescriben las leyes o que en adelante prescribieren.

Art. 250. Los militares gozarán también de fuero particular, en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere.

No se omite mencionar que al regresar Fernando VII al trono en 1814, abrogó toda la legislación liberal y reimplantó el absolutismo. Sin embargo, en 1820 y hasta 1823, la Constitución de Cádiz volvería a regir en los residuos del otrora imperio español.

2.1.2 Evolución del Poder Judicial en el sistema Constitucional del siglo XIX

A. Constitución de Apatzingán.

En septiembre de 2014, José María Morelos dictó sus sentimientos de la nación. En 23 puntos resumió los elementos principales del grupo insurgente y sentó las bases constitucionales del país. El planteamiento de los Sentimientos de la Nación resumía la distribución del poder del constitucionalismo norteamericano, la soberanía popular de los revolucionarios franceses, y, particularmente, establecía un sistema de combate a la opulencia y la indigencia que podría ser incluso anterior a los socialistas científicos y utópicos que surgirían en las décadas siguientes en Europa.

Con base en dicho documento, José María Morelos plantearía las discusiones de la Constitución de Apatzingán. El denominado *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre 1814, establece claramente el principio de división de poderes y la distribución de esas competencias:

Art. 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Art. 12. Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

Para tal efecto, el mismo documento en su artículo 44 señala la creación del Supremo Tribunal de Justicia, junto con el Supremo Gobierno y el Supremo Congreso Mexicano el cual es el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo.

Su composición sería de cinco miembros elegidos por el Congreso, dos fiscales letrados y los respectivos secretarios, durarían en su encargo tres años sin posibilidades de reelección.

Su competencia era la de conocer las causas que estableciera el Congreso en la ley respectiva; conocer de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos y de las competencias que se suscitaran entre los jueces subalternos; fallar o confirmar las sentencias de deposición de los servidores públicos sujetos a este tribunal; aprobar o revocar las sentencias de muerte o destierro y conocer de las demás causas que determinaran las leyes en segunda o en tercera instancia.⁷⁵ De igual manera, establece la gratuidad de la impartición de justicia.

A lado del Tribunal de Justicia, el Poder Judicial quedó integrado con juzgados inferiores y el Tribunal de residencia.

Respecto a los juzgados inferiores, habría jueces nacionales y de partido⁷⁶ y de acuerdo con el documento durarían en su encargo tres años y serían nombrados por el Supremo Gobierno a propuesta de los intendentes de provincia y tendrían autoridad ordinaria en los ramos de justicia o policía que las leyes anteriores

⁷⁵ CARRANCO Zúñiga, *Op. Cit.*, p. 65 y FIX Zamudio, *Op. Cit.*, p. 112

⁷⁶ Sobre los jueces de partido, el maestro Soberanes encuentra su antecedente en las reformas liberales llevadas a cabo en el periodo liberal de la Constitución de Cádiz, al respecto señala "*Para la administración de la justicia inferior, se estableció el sistema de jueces letrados de partido, y se otorgó jurisdicción a los alcaldes municipales. Las diputaciones provinciales tenían que dividir su territorio en partidos judiciales, correspondiendo, en ultramar, uno por cada 5,000 habitantes, al frente de los cuales había un juez letrado de primera instancia...*". Para ahondar en este tema se puede consultar: SOBERANES Fernández, José Luis, *Op. Cit.*, pp. 30-33

habían otorgado a los subdelegados⁷⁷. En el mismo capítulo XVI referente a estos juzgados, el artículo 209 consagraba el nombramiento por parte de Supremo Gobierno, de los jueces eclesiásticos cuya finalidad sería la conocer en primera instancia, las causas temporales criminales y civiles de los eclesiásticos.

En lo referente al Tribunal de residencia, el artículo 212 señala que estará comprendido por siete jueces elegidos por el Supremo Congreso por suerte de entre los individuos propuesto por cada provincia, los cuales durarían en su encargo dos años; de entre los siete se elegiría a un presidente que tendría la encomienda los mismos años. Sus funciones consistían en conocer de los juicios de residencia y de los delitos de herejía, apostasía y contra el Estado, relativos a los tres poderes.

El Tribunal logró instalarse el 7 de marzo de 1815 en la población de Ario, hoy Ario de Rosales, en Michoacán. Fue itinerante y sufrió el mismo destino que el Congreso. Terminó siendo disuelto ante la derrota del movimiento insurgente. Sin embargo, se encuentran piezas judiciales importantes que hablan de un tribunal activo durante los meses de 1815.

B. Acta Constitutiva de la Nación Mexicana del 31 de enero de 1824.

A la caída del primer Imperio Mexicano, el 5 de noviembre de 1823 se integró el Congreso General Constituyente que daría forma a la Constitución de 1824. En enero, este cuerpo colegiado elaboró el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, con la cual se sentarían las bases para la elaboración de nuestra primera Carta Magna como nación independiente. El documento fue aprobado el 31 de enero de 1824.

Estableció que de la soberanía era depositaria la Nación, a la cual le correspondería en todo momento establecer la forma de su gobierno a través de

⁷⁷ Artículo 206 de la Constitución.

sus representantes, erigiéndose, además como república representativa popular federal, y teniendo como religión la católica. Asimismo, dejó plasmado el principio de división de poderes, al señalar que el poder supremo de la federación estaría dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, y prohibió la reunión de dos o más de éstos en una corporación o persona, así como tampoco el legislativo podría depositarse en una sola persona. Sobre el Poder Judicial en particular, ordenó que se depositara en una Corte Suprema de Justicia y tribunales a establecer en cada uno de los Estados miembros de la Federación, y que la Constitución estableciera las facultades de este Poder. De igual manera, prohibía los juicios por comisión especial, así como consagró el derecho a una justicia pronta, completa e imparcial.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

La Constitución de 1824, adoptó los principios establecidos en el Acta Constitutiva y para el Poder Judicial de la Federación, en su Título V, estableció su naturaleza y distribución, su conformación y la manera en que se accedería a ella así como la duración del encargo y sus atribuciones.

Así, la Constitución dispuso que este poder residiría en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. La primera estaría conformada por once ministros, distribuidos en tres Salas y de un fiscal, otorgándole atribuciones al Congreso General para aumentar su número; para ser Ministro se debían cubrir los requisitos de instrucción en la ciencia del derecho, tener treinta y cinco años de edad, y ser natural de la República o nacido en cualquier parte de la Nueva España cuando constase con cinco años de vecindad. El cargo de Ministro era vitalicio y sólo podrían ser removidos con arreglo a las leyes correspondientes. Eran electos por las legislaturas estatales, por mayoría absoluta y los ciudadanos elegidos para este encargo prestaban juramento ante el Presidente de la República.

La Corte Suprema de Justicia era competente para conocer acerca de:

- Las controversias en que fuera parte cualquier entidad federativa.
- Terminar las disputas por contratos y negocios en los que el gobierno federal fuera parte.
- Consultar sobre el pase o retención de bulas pontificias.
- Dirimir las competencias entre los tribunales de la federación y entre éstos y los de los estados.
- Decidir sobre los juicios políticos de responsabilidad en contra del presidente, vicepresidente, gobernadores y secretarios de Estado;
- De los negocios civiles y criminales de los enviados diplomáticos.
- Causas de Almirantazgo.
- Infracciones de la Constitución y leyes generales.

De acuerdo a lo expuesto por Soberanes, la primera Corte Suprema de Justicia quedó formalmente instalada el día 15 de marzo de 1825, después de que el presidente Guadalupe Victoria tomó juramento a sus miembros.⁷⁸

Respecto de su organización, no fue sino hasta casi un año después –el 14 de febrero de 1826- que el Congreso de la Unión expidió las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte. Este ordenamiento facultó a la Corte para realizar su propio reglamento, así como la integración y funciones de las Salas.

De esta manera, su competencia quedó determinada de la siguiente manera:

En primera, segunda y tercera instancia tendría conocimiento:

1. En todos los juicios contenciosos suscitados entre dos o más estados de la Unión en los que debería recaer sentencia formal;

⁷⁸ SOBERANES Fernández, José Luis, Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.*, p. 48

2. En los que se promoviesen contra un estados por uno o más vecinos de otro;
3. En las causas que con arreglo a la Constitución, se instruyeren contra el presidente o vicepresidente de la República.
4. En los juicios penales enderezados contra diputados federales y senadores.
5. En los seguidos contra secretarios del despacho.
6. Cuando surgieren disputas sobre negocios celebrados por el gobierno federal, o por orden expresa de éste.
7. En los negocios civiles y penales de los agentes diplomáticos.
8. En las causas criminales que se formasen contra los jueces de circuito por delitos cometidos en el desempeño de su cargo.
9. En las causas de los gobernadores de los estados, de que habla el artículo 38 de la Constitución.⁷⁹

De acuerdo con el maestro Soberanes, sólo se podría llegar a la tercera instancia cuando la suma que se demande excediese los dos mil pesos.

Conocería en segunda y tercera instancia:

1. En los litigios surgidos por negociaciones celebradas por los comisarios generales sin orden expresa del gobierno federal.
2. En las causas penales que se promovieren contra los comisarios generales por delitos cometidos en el desempeño de sus cargos.

⁷⁹ Art. 38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer de en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

...

4. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la unión u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a las misma constitución y leyes.

Conocería en tercera instancia:

1. Cuando un Estado dominare a un individuo de otro.
2. Cuando se suscitaran diferencias entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos estados.
3. Cuando se promovieran disputas sobre negociaciones celebradas por agentes subalternos de los comisarios ejidales, sin orden de éstos ni del gobierno federal.
4. En las causas penales de los cónsules de la República y en las civiles de los mismos que se admitan.
5. En las causas de contrabando, almirantazgo y presas de mar y tierra.
6. En los delitos cometidos en alta mar.
7. En las ofensas hechas contra la nación.
8. En las causas criminales promovidas contra los empleados de Hacienda, que no sean comisarios generales, por delitos cometidos en el desempeño de sus cargos.
9. En los negocios civiles en que la Federación esté interesada y sean admitidos.⁸⁰

Finalmente, el 13 de mayo de 1826 el Congreso aprobó el *Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República*, proyecto formulado por los Ministros y aprobado por el Ejecutivo. En este documento se establecieron las disposiciones por las que se gobernaría internamente la Corte. Al respecto, Carranco Zúñiga resalta algunos puntos importantes sobre el reglamento, entre los cuales se encuentra lo referente al inicio de sesiones, el cual sería el día 1 de

⁸⁰ SOBERANES Fernández, José Luis, Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.*, pp. 51 y 52

enero, los días y horarios de sesión, la regulación referente a las excusas e impedimento, así como al fiscal adscrito a la Corte.⁸¹

Sobre los Tribunales de Circuito, la Constitución estableció que estarían conformados por un juez letrado, un promotor fiscal, nombrados ambos por el Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte y de dos asociaciones. Para acceder al cargo, se ordenó contar con treinta años cumplidos y ser ciudadano de la federación. Su competencia sería la de conocer las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabandos, crímenes cometidos en alta mar, ofensas contra la Nación, las causas de los cónsules y las causas civiles cuyo valor sobrepasara los quinientos pesos y en las cuales estuviese interesada la federación.

De los juzgados de distrito, la Carta Magna ordenó dividir el país en distritos judiciales, en donde habría un juzgado, que conocería sin apelación de todas las causas civiles en que estuviera interesada la federación y cuyo valor fuera hasta de quinientos pesos; y en primera instancia de todos los casos en que los tribunales debieran conocer en segunda instancia. Al frente estaría un juez letrado, que debía cumplir con los requisitos de tener veinticinco años y ser ciudadano de la federación, y serían nombrados por el presidente de la República a propuesta en terna de la Corte.

La Suprema Corte de Justicia se integró con los juristas Miguel Domínguez, Isidro Yáñez, Manuel de la Peña y Peña, Juan José Flores, Pedro Vélez, José Joaquín Avilés, Francisco Tarrazo, Antonio Méndez y Juan Ruiz y Guzmán. Los ministros eran inamovibles en su cargo (“perpetuos en su destino”) y sólo podían ser removido con apego a las leyes.

La investigadora Linda Arnold así como Lucio Cabrera han elaborado sendas historias de los primeros años de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el libro *Política y Justicia La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)* Arnold relata los

⁸¹ CARRANCO Zúñiga, *Op. Cit.*, p. 69

obstáculos a los que se enfrentó el tribunal en sus primeros años. La Suprema Corte debió instalarse en una sala del Palacio Nacional. Los ministros solicitaron al congreso recursos para muebles, en virtud de que tenían que llevar sus sillas y tinteros de una sala a otra. Incluso, tuvieron que comprar un tintero para reemplazar el que había sido prestado y requerido por su dueño.⁸²

Otro texto que relata el proceso de gestación de la Suprema Corte es el de Francisco Parada Gay intitulado Breve Reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que da cuenta que, antes de tener su propia reglamentación, la Corte aplicaba el reglamento del Supremo Tribunal de Justicia de España. De estos años data la normativa que establecía que, en caso de ausencia de Presidente y Vicepresidente, cuando no estuviere reunido el Congreso, el Presidente de la República asumiría dicha función. La Suprema Corte de Justicia, relata Parada Gay, se mantuvo a pesar de los conflictos políticos que, en el año de 1833 llevaron a la Cámara de Diputados a declarar abierta una causa en contra de los ministros de la Corte.⁸³

Esta Constitución estuvo vigente hasta el 23 de octubre de 1835, fecha en la que el Congreso, de mayoría conservadora promulgó una nueva ley suprema, las denominadas Siete Leyes Constitucionales, mismas que fueron derogadas en el 43 por la Bases Orgánicas, ambas de corte centralista y conservador. Fue hasta 1846 que se restableció la constitución del 24 reformada con el Acta del 18 de mayo de 1847, para de nueva cuenta ser rebasada por el gobierno dictatorial de Antonio López de Santa Anna impuesto de 1853 a 1855. Derrocado éste, dos años más tarde se promulgó la Constitución de 1857, quedando atrás nuestra primera Ley Fundamental⁸⁴.

⁸² ARNOLD, Linada, Política y justicia. La Suprema Corte (1824-1855), IJ-UNAM, México, 1996, pp. 33-46

⁸³ PARADA Gay, Francisco, Breve Reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, México, 2005. Edición facsimilar de un texto de 1929.

⁸⁴ SOBERANES Fernández, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, *Op. Cit.*, p. 140

C. Las Siete Leyes Constitucionales.

En 1835 se promulgan la *Bases Constitucionales*, las cuales propusieron la adopción del régimen centralista, con lo cual había que cambiar la administración de justicia, entre otras de las formas en la que la Nación se había organizado hasta ese momento.

Así el 15 de diciembre de 1835 se promulga la Primera Ley Constitucional, que versaba sobre los derechos y obligaciones de los habitantes de la República. Para diciembre de 1836 se tenían ya publicadas las otras seis leyes. La primera ley resulta muy relevante, ya que fue el primer catálogo de derechos de los habitantes del estado mexicano.

Por lo que respecta al Poder Judicial, se destaca que es la Quinta Ley, la que se refiere a éste y señalaba que sería ejercido por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda y por los juzgados de primera instancia.

La Corte estaría conformada por once Ministros y un Fiscal y representaría al Poder Judicial sin que pudiera desempeñar todas las funciones del mismo, por la tanto estaba encargada de cuidar que los tribunales y juzgados estuvieran funcionando de manera correcta, esto es, con los magistrados y jueces completos y administrando justicia pronta y cumplida.

Estableció cinco requisitos para ser acceder al cargo; a) ser mexicano por nacimiento⁸⁵; b) ciudadano en ejercicio de sus derechos; c) tener cuarenta años cumplidos; d) no haber sido condenado por ningún crimen en proceso legal; y e)

⁸⁵ La Constitución estableció algunas excepciones para este requisito, es decir, no se necesitaba ser mexicano por nacimiento *Primero en los hijos de padre mexicano por nacimiento que, habiendo nacido casualmente fuera de la República, se hubieren establecido en ella desde que entraron en el goce del derecho de disponer de sí. Segundo. En los que hubieren nacido en cualquiera parte de la América, que antes del año de 1810 dependía de la España, y que se ha separado de ella, siempre que residieran en la República antes de hacerse su independencia. Tercero. En los que, siendo naturales de provincia que fue parte del territorio de la misma República, hayan estado desde antes radicados en ésta.*

ser letrado en el ejercicio de la profesión con diez años de experiencia y serían elegidos de la misma manera que el presidente de la República.

Las atribuciones de la Corte fueron:

Conocer de:

- Los negocios civiles y de las causas criminales en contra de los miembros del Supremo Poder Conservador.
- De las causas promovidas en contra del presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores.
- En tercera instancia de los negocios promovidos contra los gobernadores y magistrados superiores.
- De la resolución de las competencias suscitadas entre los tribunales y juzgados de distintos departamentos o fueros.
- De las disputas judiciales en las que fuera parte el Supremo Gobierno.
- De las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.
- En todas las instancias en las causas criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules en la República.
- De las causas de almirantazgo, de presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar, y ofensas contra la Nación.
- De las causas criminales contra empleados de la Corte.
- De los recursos de nulidad interpuestas contra sentencias dadas en última instancia por los tribunales superiores de los departamentos.

- De los recursos de protección y fuerza que se interpongan de los arzobispos y obispos de la República.

Asimismo, podía:

- Iniciar leyes relativas a la administración de justicia.
- Exponer su dictamen sobre leyes presentadas por los otros dos poderes en el ramo de la administración de justicia.
- Recibir las dudas de los tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y de hallarlas fundadas, pasarla a la Cámara de Diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente.
- Nombrar a los subalternos y dependientes de la misma Corte.
- Nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos.
- Confirmar el nombramiento de los jueces propietarios de primera instancia que hacían los tribunales superiores.

De igual manera, se le otorgaron facultades para erigirse en Corte Marcial, asociándose con generales para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra. Se le prohibió hacer reglamentos, tomar conocimiento sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación, ni en los contenciosos que se encontrasen pendientes en los tribunales de los departamentos.

Sobre los tribunales superiores de los departamentos se ordenó establecer uno en la capital de cada uno de ellos, los cuales serían iguales en facultades pero independientes entre sí. Los requisitos para ser nombrado magistrado eran: a) ser mexicano por nacimiento; b) ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; c) tener treinta años cumplidos; d) no haber sido condenado en proceso legal por algún crimen; y e) ser letrado en el ejercicio de práctico de esta profesión por mínimo seis años.

Sus atribuciones consistían en:

- Conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes a su respectivo territorio, y en primera y segunda instancias, de las civiles de los Gobernadores de los Departamentos, y de las civiles y criminales comunes de los magistrados superiores de éstos.
- Conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales comunes, de las de responsabilidad y de los negocios civiles en que fueren demandados los jueces inferiores. En las mismas instancias de las que se formaran en contra de los subalternos y dependientes del tribunal, y en tercera instancia de los negocios que se promovieran a causas que se formaran en iguales casos en los departamentos cuya capital estuviera más inmediata.
- Conocer de los recursos de nulidad de las sentencias de los jueces de primera instancia.
- Dirimir los conflictos de competencia entre jueces subalternos.
- Conocer de los recursos de protección y de fuerza que se interpongan de los jueces eclesiásticos.
- Declarar en las causas de reos inmunes los casos en que deba pedirse a la jurisdicción eclesiástica su consignación.
- Nombrar a los jueces de primera instancia.

Estos tribunales y sus titulares tenían prohibido hacer reglamentos, tomar conocimiento en asuntos gubernativos y económicos de sus departamentos y desempeñarse como abogados.

Por su parte, los jueces subalternos de primera instancia, se establecerían en las cabeceras de distrito, para el despacho de las causas civiles y criminales en primera instancia, de igual manera en las cabeceras de partido.

Para acceder al cargo de juez de primera instancia se solicitaban los mismos requisitos que para magistrado con la excepción de la edad, que era en este caso de veintiséis años cumplidos, y la experiencia en el ejercicio de la profesión que requería de tan sólo cuatro años y la Ley limitó su conocimiento al de los asuntos judiciales.

La Ley estableció disposiciones generales como el reconocimiento de los fueros militares y eclesiásticos señalándolos como los únicos fueros personales; la perpetuidad de los cargos de ministro, fiscal, magistrado y jueces de primera instancia; así como la disposición de no exceder ningún asunto más de tres instancias.

Para ser ministro de la Corte se requería:

- a) Tener cuarenta años cumplidos (diez más que la Constitución de 1824);
- b) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos;
- c) No haber sido condenado por ningún crimen;
- d) Ser letrado y en ejercicio de esta profesión por diez años.

La calidad de mexicano por nacimiento se dispensaba si se trataba de hijos de padres mexicanos nacidos casualmente fuera de la República y que se tratara de nacidos en América que se hubieran establecido en México antes de su independencia. O naturales de una provincia que hubieran pertenecido a México.

Tal vez la característica más importante de las Siete leyes constitucionales sería la del Supremo Poder Conservador. Que establecía el primer modelo de control constitucional de los actos de los otros tres poderes. Se trataba de un poder no democrático, pero que tenía la intención de salvaguardar el Código Supremo. Sería la primera reforma relevante de las Bases Orgánicas de 1843.

D. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

De corte centralista, no modificó el marco legal del Poder Judicial, por lo que prácticamente siguieron vigentes las disposiciones de la Quinta Ley. Sin embargo, Carranco Zúñiga señala algunas diferencias respecto de ésta, como la precisión de la subsistencia de los tribunales de hacienda y minería, así como la adecuación de los requisitos para ocupar el cargo de ministro, los cuales exigían ser abogado recibido y tener una de diez años en la judicatura o quince en el foro.⁸⁶

Las Bases Orgánicas tampoco tendrían una vigencia larga en el constitucionalismo mexicano. La intervención norteamericana y el empoderamiento de los federalistas en 1847 permitieron superar dicho entramado constitucional y volver, así fuera de manera efímera a la Constitución de 1824.

E. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Este periodo es importante porque, una vez más, en el marco de un levantamiento armado al interior y una guerra con Estados Unidos, se decreta el regreso a la Constitución de 1824 con algunas reformas propuestas por don Mariano Otero. Así, el 21 de mayo de 1847 se promulgó esta Acta, la cual contemplaba, entre otros, la creación del juicio de amparo.

El artículo 25 del Acta señala:

“Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.”

⁸⁶ CARRANCO Zúñiga, *Op. Cit.*, p. 76

F. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

La Constitución de 1857 sin duda fue el cuerpo jurídico más importante del siglo XIX. Se consagra un capítulo de derechos del hombre, que son reconocidos por la Constitución. Se termina el monopolio de la religión católica. Se establece un sistema unicameral para las funciones legislativas. Integrente por integrante, el congreso constituyente de 1856-1857 fue el más destacado de la historia de México. Valentín Gómez Farias, Ignacio Vallarta, Ignacio Ramírez, Ezequiel Montes, Ponciano Arriaga, entre otros liberales decimonónicos, formarían parte de dicho congreso.

De corte liberal, estableció claramente el principio de División de Poderes:

Art. 50. El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

El Poder Judicial fue depositado en la Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito.

La composición de la Corte quedó establecida con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, los cuales durarían en su encargo seis años y serían designados por elección indirecta, remitiendo las bases de esta elección a lo que dispusiera la ley electoral. Los requisitos para ser electo *individuo de la Corte* consistían en *estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores*, lo que dejaba la puerta abierta a personas que no fueran juristas, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos –observamos que se han perdido las consideraciones expresadas en anteriores textos, respecto de esta última calidad-; asimismo, el texto constitucional ordenó que el cargo era irrenunciable más que por causa grave, la cual debía ser calificada por el Congreso y en su ausencia, por la diputación permanente.

De igual manera, estipuló que sería una ley la que ordenaría y organizaría los tribunales de Circuito y de Distrito, pero determinó su competencia:

Art. 97. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

1. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
2. De las que versen sobre derecho marítimo.
3. De aquellas en que la federación fuere parte.
4. De las que se susciten entre dos o más Estados.
5. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
6. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras (SIC).
7. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos o cónsules.

De lo anterior, se ordenó que la Suprema Corte de Justicia conociera desde primera instancia las controversias entre los Estados y en las que la Federación fuera parte; asimismo, debía dirimir las competencias suscitadas entre los tribunales de la federación, entre estos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro. En los demás casos señalados por el artículo 97, la Corte actuaría como tribunal de apelación o de última instancia, esto dependería de la graduación de las atribuciones que la ley correspondiente señalare sobre los tribunales de Circuito y de Distrito.

La misma Constitución señaló que era menester de los tribunales federales resolver las controversias por:

- Por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales.
- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnerasen o restringieran la soberanía de los Estados.
- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Al respecto, el artículo 102 señaló algunos principios del juicio de amparo:

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Una innovación importante, sería la que planteó el artículo 79, que señaló que en las faltas temporales y absolutas del titular del Ejecutivo, sería el Presidente de la Corte quien lo sustituyera. Lo que marcó un suceso importante al poner en el primer plano político la figura del presidente de la Corte.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó integrada por Decreto del presidente Ignacio Comonfort, el 21 de noviembre de 1857 de la siguiente manera:

Presidente de la Corte, Benito Juárez; magistrados propietarios, Santos Degollado, José María Cortés y Esparza, Miguel Lerdo de Tejada, Manuel T. Álvarez, José María Lacunza, Ezequiel Montes, José María Hernández, José María Iglesias, José Antonio Bochelli y José Ignacio de la Llave. Fiscal, Juan Antonio de la Fuente; ministros supernumerarios, Manuel Baranda, Gregorio Dávila, Joaquín Angulo y Florentino Mercado.⁸⁷

Los críticos de la Constitución de 1857, entre ellos Rabasa, han señalado que la Constitución en realidad no podía operarse. Era demasiado democrática para un país que venía de una profunda inestabilidad política. Incluso Rabasa llegaría a afirmar que la dictadura porfirista se explicaba, en gran medida, por lo insuficiente e irreal del modelo.⁸⁸

2.1.3 Constitución de 1917.

⁸⁷*Ibidem*, p. 83

⁸⁸ RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 2007. La primera edición es de 1912.

El régimen político del porfiriato significó la quiebra del modelo constitucional. Con el paso de los años, el Poder Judicial quedó supeditado a la figura política del régimen.⁸⁹ El sistema político no funcionaría en clave democrática, lo que llevaría a Madero y sus seguidores a plantear la vía armada como ruta para democratizar al régimen. El ascenso de los maderistas al poder no significaría el desmantelamiento del régimen político y jurídico. La Suprema Corte de Justicia siguió operando a favor de los poderes del porfiriato. Inclusive, sirvió a los intereses de Victoriano Huerta. El resultado fue su deslegitimación y ante la derrota de Huerta frente al ejército constitucionalista, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejaría de funcionar por un par de años. No sería sino hasta después de la Constitución queretana, que la Suprema Corte volvería a integrarse.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, en la ciudad de Querétaro, establece en su Título Tercero, Capítulo IV la conformación y atribuciones del Poder Judicial de la Federación.

El texto original estableció que el ejercicio de este poder sería depositado en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito, cuyo número sería establecido por una ley en la materia. La composición de la Suprema Corte sería de once ministros, funcionando siempre en tribunal pleno en audiencias públicas fijadas por la ley. El texto constitucional ordenó la presencia de cuando menos dos terceras partes de sus miembros para sesionar, así como la mayoría absoluta de votos en sus resoluciones para que fueran adoptadas.

Asimismo, se consagró el principio de inamovilidad de ministros como de magistrados y jueces, a partir de los elegidos en el año de 1923, con la excepción de cuando se presentare mala conducta, previo juicio de responsabilidad.

Los miembros de la Corte Federal serían elegidos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, de entre los candidatos propuestos por las legislaturas de los Estados y que obtuvieren mayoría absoluta de la votación. Los

⁸⁹ CÁRDENAS Gracia, Jaime, Una Constitución para la democracia, México, UNAM, 1996

requisitos para ser electo ministro de Suprema Corte de Justicia consistían en: 1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; 2. Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección; 3. Poseer título de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; 4. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que ameritara pena corporal de más de un año de prisión, con la excepción de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza *u otro que lastime seriamente la buena reputación en el concepto público*, los cuales inhabilitarían automáticamente sin importar cuál hubiera sido la pena; y 5. Haber residido en el país durante los últimos cinco años. Su renuncia sería posible por causa grave, calificada por el Congreso de la Unión, ante quien se tenía que presentar la renuncia; y se prohibió el empleo o cargo en cualquier ámbito, so pena de perder el cargo, salvo en casos de cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.

Le correspondió, además, a la Suprema Corte, la elección de los magistrados de Circuito y de los jueces de Distrito; asimismo, podría determinar la adscripción de éstos si resultare conveniente para el mejor desempeño del servicio público.

El artículo 97, párrafo segundo, daba a la Corte la facultad de nombrar jueces y magistrados supernumerarios para auxiliar en las cargas de trabajo donde fuera conveniente para obtener *que la administración de justicia sea pronta y expedita*; de igual manera estableció la facultad de investigación *únicamente para que averigüe la conducta de un juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal*, pudiendo nombrar a alguno de sus miembros, o algún juez o magistrado federal a petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras de la Unión, el Gobernador de alguna de las entidades federativas, o si la misma Corte lo hubiere juzgado conveniente.

Se ordenó también, distribuir entre los ministros a los Tribunales de Circuito y a los juzgados de Distrito, para que los visitasen periódicamente, vigilaren la conducta de sus titulares y se recibiesen las quejas que hubiera de ellos. De igual manera,

estableció la facultad de ministros, magistrados y jueces de contratar a su personal.

El Constituyente decidió que los tribunales de la Federación resolverían las controversias suscitadas:

- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;
- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y
- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Asimismo, debían conocer:

- De todas las controversias de orden civil o criminal suscitadas sobre cumplimiento y acción de las leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.
- De las controversias sobre derecho marítimo.
- De aquellas en que la Federación fuese parte.
- De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como las de los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.
- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
- De los casos de concerniente a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

Eran competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, conocer sobre las controversias entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y

uno o más Estados, así como aquellos en que la Federación fuese parte. De igual manera, dirimir competencias suscitadas entre los tribunales de la Federación, entre éstos y las de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.

El artículo 107, señaló los principios generales del juicio de amparo, previendo que el amparo directo sería competencia de la Corte o de los tribunales de Circuito, y el amparo indirecto del Juez de Distrito.⁹⁰

2.1.3.1 Reformas al Poder Judicial Federal antes de 1994.

A. Reformas del año 1928.

La primera serie de reformas constitucionales se debieron, en palabras de Fix-Zamudio y de Cossío Díaz, a que a pesar del inicio de la vigencia de la nueva Constitución, subsistían algunos de los problemas que aquejaron al Poder Judicial al final del siglo XIX⁹¹. Para tratar de resolverlos, esta reforma ordenó:

- La creación de juzgados de Distrito, por lo que el ejercicio del Poder Judicial se depositó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito.
- La ampliación a dieciséis ministros.
- La creación de tres Salas, conformadas por cinco ministros cada una.
- La prohibición de disminuir la dieta de los ministros, magistrados y jueces, durante su encargo.
- La eliminación de la elección en la designación de ministros y la participación preponderante del Ejecutivo en el proceso en conjunción con la Cámara de Senadores.

⁹⁰ CARRANCO Zúñiga, *Op. Cit.*, p. 92

⁹¹ FIX Zamudio, *Op. Cit.*, p. 155

- Ahora las renunciaciones procederían sólo por causas graves y debían presentarse ante el Presidente de la República, quien en caso de aceptarla la enviaría al Senado para su consideración.

B. Reformas del año de 1934.

Estas reformas modificaron el número de ministros, el cual se elevó a veintiún ministros, y el número de Salas, pues se creó una cuarta. También la adecuación en el artículo 94 incluyó una inserción referente a la duración del encargo, señalando que ésta sería de seis años para ministros, magistrados y jueces.

La reforma incluyó adecuaciones a los requisitos para ser Ministro, al solicitar que al día de la designación no se tuviera más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, así como cinco años mínimo con título profesional de abogado.

En el artículo 104, se suprimió el recurso de súplica contemplado en la fracción I, el cual señalaba en el texto original:

...De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de la Nación...

Así, el juicio de Amparo subsistió como único medio de impugnación contra las sentencias definitivas dictadas por los órganos federales.⁹²

C. Reformas del año 1944.

Se eliminan las precisiones sobre el número de Salas y la de que tiene que ver con los seis años de duración como Ministro, Magistrado o Juez.

⁹² *Ibidem*, Op. Cit. p. 156

D. Reformas del año 1946.

Se adiciona un segundo párrafo a la fracción I:

I...

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de la segunda instancia o contra los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de autonomía para dictar sus fallos.

E. Reformas del año 1951.

Se modifica la conformación del Poder Judicial de la Federación, para quedar conformada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, se crean los Tribunales Colegiados en materia de Amparo y permanecen los Unitarios sólo en materia de apelación, y los juzgados de distrito. De igual manera se establece la existencia de cinco ministros supernumerarios impedidos de integrar el Pleno, pero no así para integrar las Salas en ausencia de alguno de los ministros numerarios.

Se establece un periodo de cuatro años de duración para magistrados y jueces federales, al término de los cuales, en caso de ser reelectos o promovidos a cargos superiores, no podrían ser removidos de sus puestos sino de conformidad con el artículo 111 constitucional o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

Fix Zamudio además nos comenta que un aspecto importante a considerar sobre esta reforma, es el correspondiente al sobreseimiento de la acción o de instancia por inactividad procesal, pues llegó a estimarse que la falta promoción por las

partes en los juicios civiles y administrativos en un término de 180 días, conllevaba a la pérdida de la propia acción o instancia.⁹³

F. Reformas del año 1962.

Se adicionó un párrafo a la fracción II del artículo 107, el cual ordenó que en *los amparos contra actos de privación de los ejidos o núcleos de población comunal, debería suplirse la deficiencia de la queja y no procedería no el desistimiento ni la caducidad de la instancia*⁹⁴.

G. Reformas del año 1967.

Con esta reforma, se autorizó a los ministros supernumerarios formar parte del Pleno en sustitución de los numerarios. Se estableció la obligación de la jurisprudencia, en los términos que fijara la ley, de Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, de igual manera para su interrupción y modificación.

Se facultó a las leyes federales para que pudieran establecer tribunales de lo contencioso administrativo autónomos, que dirimieran las controversias entre la Administración Pública Federal o de Distrito y Territorios Federales y los particulares, siendo además, procedente el recurso de revisión de las resoluciones definitivas de éstos ante la Suprema Corte.

De acuerdo con Fix-Zamudio, se establecieron competencias entre los tribunales Colegiados y la Corte a través de criterios de carácter patrimonial y material.⁹⁵

⁹³ *Idem, op. cit.*, p. 157

⁹⁴ *Idem, op. cit.*, p. 158

⁹⁵ *Ibidem.*

H. Reformas del año 1974.

Ese año se realizaron dos reformas al artículo 107; en la primera, realizada marzo a la fracción II, se faculta al juzgador para suplir la deficiencia de la queja en materia de juicios de amparo contra actos que afecten a menores o incapaces; la segunda modificación, en octubre, modificó la fracción VIII, inciso f), segundo párrafo, estableció *que los tribunales colegiados de Circuito conocerían de las sentencias dictadas por la autoridad administrativa en quién, según la ley respectiva, el Presidente de la República delegara la entonces jefatura del Departamento del Distrito Federal.*⁹⁶

I. Reformas del año 1977.

La reforma se hizo al párrafo tercero referente a la facultad de investigación, eliminó la última parte, estableciendo que podría investigar hechos constitutivos de violación de alguna garantía individual, por lo que se eliminó de aquí la referencia al voto público, misma que se integró al insertar un cuarto párrafo, el cual facultaba a la Corte a investigar de oficio, sólo en los casos en que pudiera ponerse en duda la elección de alguno de los Poderes de la Unión, el voto público.

J. Reformas del año de 1979.

Se reforma el artículo 107, estableciendo que compete a la Corte y al Tribunal Colegiado correspondiente conocer del amparo contra sentencias definitivas o laudos cuya violación se cometa en la sentencia misma o durante el proceso, remitiendo a la Ley Orgánica el establecimiento de la distribución de competencias.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 159

K. Reformas de 1982.

Se modifica el primer párrafo del artículo 94, al eliminar las causas de privación del cargo de Magistrado de Circuito o Juez de Distrito al remitirlas a las condiciones del Título Cuarto, referente a las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

L. Reformas del año de 1986.

Modifica el artículo 107 en su fracción II, al ordenar que en el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja, así como que en los casos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la posesión y disfrute de sus propiedades a los ejidos, núcleos de población que guarden el estado comunal, ejidatarios o comuneros, *deberá recabarse de oficio todas aquellas pruebas que pudieran beneficiar a éstos*; asimismo, el sobreseimiento por la inactividad procesal y la caducidad de la instancia no procederían más que en beneficio de éstos mismos.

M. Reformas del año 1987.

El artículo 97 fue reformado y se depositó el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de Circuito y en los juzgados de Distrito. Además se limitó el nombramiento de ministros supernumerarios hasta cinco. Facultó a la Corte para determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial, así como especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y de los juzgados de Distrito; de igual manera se facultó al Pleno para emitir acuerdos relativos a su organización y distribución de los asuntos en Salas.

Se modificó el artículo 104 constitucional, al derogarse los párrafos segundo al cuarto de la fracción I y adicionar una fracción IB, la cual reguló los recursos de revisión en contra de los tribunales administrativos.

Por último se reformó el artículo 107 constitucional, que de acuerdo a lo que comenta el maestro Fix-Zamudio, tratábase de modificar las competencias entre la Corte y los tribunales colegiados, dejando los amparos en revisión de las normas de carácter general a la Suprema Corte y a los tribunales los demás.

2.1.3.2 Las Reformas al Poder Judicial Federal a partir del año de 1994.

El 31 de diciembre de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, un paquete de reformas constitucionales que se tuvieron como fin cambiar la estructura del Poder Judicial de la Federación. Desde entonces se realizaron esa y dos reformas más que cambiaron la integración y la forma en cómo se administrará este poder: 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996 y 11 de junio de 1999⁹⁷. Posteriormente, se establecerían tres reformas fundamentales para entender al nuevo Poder Judicial de la Federación: la de 2007 que estableció la permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral; la de 2008 que modificó el sistema penal inquisitivo a un sistema penal acusatorio y la de 2011 que puso en primer plano a los derechos humanos.

A continuación se describe en que consistieron las reformas, respecto del Poder Judicial en cada artículo Constitucional.

Artículo 94.

A) 1994

Se establece una nueva manera de integrar al Poder Judicial de la Federación, al crear el Consejo de la Judicatura Federal; así quedó depositado su ejercicio en la

⁹⁷ Son las fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y dicho Consejo. Éste sería ahora el encargado de determinar el número, división de circuitos, competencia territorial y, de ser el caso, la especialización los Tribunales de Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, en lugar de la Corte. Ésta a su vez, estaría comprendida por once ministros en lugar de los veintiún ministros numerarios y hasta cinco supernumerarios con los que se encontraba conformada hasta antes de la reforma.

Asimismo, se facultó a la Suprema Corte para expedir acuerdos generales que permitieran una más eficiente distribución de los asuntos en la Salas y remitir también aquellos asuntos *en los que hubiera establecido jurisprudencia*, a los Tribunales Federales, para –según dice el texto constitucional- lograr *la mayor prontitud de su despacho*.

De igual manera, se incluyó a los Consejeros de Judicatura dentro del grupo de servidores públicos del Poder Judicial, a los cuales su remuneración no puede ser disminuida durante el tiempo en el que estén ejerciendo el cargo.

Se limitó el tiempo de duración del cargo como Ministro a quince años, agregándose así como motivo de remoción del cargo el vencimiento de su periodo, al mismo tiempo que se les otorgó el derecho de *un haber por retiro*.

Por último, se negó la posibilidad de que, una vez concluido el periodo establecido de quince años, a los Ministros se les pudiera nombrar una vez más para otro periodo, estableciendo la excepción sólo cuando el nombramiento fuera provisional o como ministro interino.

B)1996.

Se integra dentro de las instituciones que ejercen el Poder Judicial de la Federación al Tribunal Electoral, y los Magistrados electorales forman parte del grupo de servidores públicos a los que no se les puede reducir el salario durante su encargo.

C)1999.

Con esta reforma se elimina al Consejo de la Judicatura Federal como institución depositaria del Poder Judicial; sin embargo, establece que dicho Consejo se encargará de la *administración, vigilancia y disciplina* del Poder Judicial con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De igual manera, la reforma amplió la facultad de la corte de remitir asuntos a los tribunales, al agregar que podrían ser enviados tanto aquello en los que hubieran establecido jurisprudencia, que ya ordenaba, como los que la Corte de conformidad con sus acuerdos estableciera para *una mejor impartición de justicia*; se estableció que los acuerdos surtirían efectos al día siguiente de su publicación.

Artículo 95.

A)1994

Se estableció que para ser designado ministro de la Suprema Corte se debía *tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos* el día de tal designación, haber residido en el país los dos años anteriores al día siguiente de la designación, y no haber sido Secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurados General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de alguna de las entidades federativas o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al nombramiento.

Se adicionó además, un último párrafo en el que se señala que estos nombramientos deberán recaer *preferentemente* a las personas que hayan servido *con eficiencia, capacidad y probidad, en la impartición de justicia*, o en aquellas que se hubieren *distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica*.

No se ha realizado desde entonces alguna otra modificación a este artículo.

Artículo 96

A)1994

La reforma modificó completamente la manera de designar a los ministros, pues se ordenó que la designación recayera en el Senado, el cual, por medio del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, elegirán a un candidato propuesto en un terna por el Ejecutivo, *dentro del improrrogable plazo de treinta días*. En caso de que el Senado rechazará tal propuesta, la terna deberá ser regresada al presidente de la República el cual enviará una segunda terna, la cual tendrá que tener el mismo procedimiento que la primera. La nueva redacción del artículo ordenó que el Presidente podría designar directamente al Ministro de la Suprema Corte, si no hubiese respuesta del Senado en los treinta días establecidos después de enviada las ternas o si la segunda fuera también rechazada.

No ha tenido ninguna otra modificación desde entonces este artículo.

Artículo 97.

A)1994.

El artículo 97 establece, con la reforma, que será el Consejo de la Judicatura el encargado de nombrar a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito, así como de su adscripción, ambas *con base en criterios objetivos* y de acuerdo a los procedimientos que establezca la ley; se agregó que *si fueran ratificados* después de sus seis años en el encargo, sólo pueden ser privados de sus puestos *en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley*.

Respecto al párrafo segundo, concerniente a la facultad de investigación de violación grave de garantías individuales que tiene la Corte, se agregó que ésta

también podría solicitar al Consejo que investigue sobre la conducta de alguno de los jueces o magistrados federales.

Asimismo, estableció la facultad de la Corte de nombrar y remover a sus *funcionarios* y empleados, así como estableció lo propio para los Magistrados y Jueces, respecto de los funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, *conforme a los que establezca la ley respecto de la carrera judicial.*

También se ordenó que el Pleno de la Corte debe elegir de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte por un periodo de cuatro años, y prohibió la reelección para el periodo inmediato posterior. Igualmente, que los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito deben protestar ante el Consejo de la Judicatura o *ante la autoridad que determine la ley*

B)1999

En la reforma de este año, este artículo fue modificado para ordenar que la toma de protesta de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito debe hacerse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 98.

A)1994.

Este artículo se refiere al procedimiento que se debe seguir en caso de falta provisional de un Ministro cuando ésta sea por más de un mes, o por la falta total debido a defunción o separación definitiva. Se eliminaron las referencias a los ministros numerarios y supernumerarios.

B)1996

El texto de la reforma constitucional adicionó a lo ya establecido sobre las licencias, lo concerniente a las renunciaciones de los ministros, las cuales sólo podrán proceder cuando se trate de causas graves; se deberán presentar al Ejecutivo y de ser el caso que las acepte, éste las enviará al Senado para su aprobación. También se reguló lo concerniente a las licencias de los ministros, las cuales podrán ser concedidas por la propia Corte cuando no excedan un mes; las que excedan este tiempo deberán ser aprobadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado; ninguna licencia podrá exceder el término de dos años.

Artículo 99.

A)1994.

Se establece lo concerniente a las licencias y renunciaciones de los Ministros, mismo texto que posteriormente, pasaría a formar parte del artículo 98.

B)1996

Con la reforma del 22 de agosto de 1996, el artículo 99 constitucional establece en su texto lo referente a la constitución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su competencia así como sus atribuciones. El Tribunal integró la parte electoral al ámbito del Poder Judicial.

Al respecto, cabe destacar que se ordenó que Tribunal Electoral fuera la máxima autoridad jurisdiccional *en la materia y órgano especializado del Poder Judicial*, con excepción de lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 de la Constitución. Que funcionara en Sala Superior y en Salas Regionales, en sesiones públicas y que cuente con el personal jurídico y administrativo necesario para su *adecuado* funcionamiento.

Se establecieron los casos en los que las sentencias del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, así como la facultad de la Corte de resolver sobre contradicciones de Tesis entre ésta y aquel.

Para acceder el cargo se estableció que los requisitos que estableciera la ley para tal efecto no podrían ser menores a los establecidos para los Ministros de la Suprema Corte, su duración sería por diez años improrrogables. La Sala Superior estaría conformada por siete Magistrados Electorales, presidida por un Magistrado elegido de entre sus miembros, que duraría cuatro años como presidente.

Lo concerniente a su administración, vigilancia y disciplina, corresponderían a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, la cual estaría integrada por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electora de la Sala Superior y por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación; de igual manera se lo facultó para expedir su Reglamento interno así como para expedir acuerdos generales *para su adecuado funcionamiento*.

La elección de los Magistrados de Sala Superior y de las Salas Regionales, corresponde a la Cámara de Senadores por votación de los miembros presentes o, por la Comisión Permanente cuando aquel se encuentre en recesos, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C) 2007

En el año 2007 se aprobó que el Tribunal Electoral se integrara con seis salas permanentes. Las cinco Salas Regionales se convirtieron en Salas permanentes. Antes de esa fecha operaban sólo para los procesos electorales federales y desaparecían. Con la reforma de 2007 se estableció la competencia de las Salas Regionales para conocer del Juicio de revisión constitucional electoral en materia de elecciones de diputados locales, ayuntamientos y autoridades municipales diferentes a los ayuntamientos y del juicio para la protección de los derechos político-electorales, esto último en materia de derecho al voto pasivo de la militancia para elegir candidatos y dirigentes municipales y estatales.

Artículo 100

A)1994.

El artículo 100, cuyo texto original se refería al tema de las licencias de los ministros de la Suprema Corte, sufrió una modificación total, al pasar esta referencia al artículo 98 y establecer la competencia, integración y facultades del Consejo de la Judicatura Federal. Habría solamente que recordar que en esta reforma se consideraba al Consejo como una de las instituciones depositarias del ejercicio del Poder Judicial y con una integración que estaría conformada por dos consejeros propuestos por el Senado, uno por el Ejecutivo y tres por el Poder Judicial⁹⁸, éstos últimos elegidos por insaculación.

Se ordenó que el Consejo funcione en Pleno o en comisiones y que resolviera sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces. Además, se resolvió que sus decisiones fueran definitivas e inatacables, con excepción de las correspondientes a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, facultando a la Corte para revisarlas *únicamente para verificar que hayan sido adaptadas conforme a las reglas* establecidas en la ley orgánica.

Los Consejeros deben, según lo establecido en este artículo, ejercer su función con *independencia e imparcialidad*.

El presidente de la Suprema Corte lo sería también del Consejo, y salvo éste último, los Consejeros durarían cinco años en sus funciones y serían substituidos de manera escalonada.

Se facultó al Consejo para expedir acuerdos generales para el *adecuado ejercicio de sus funciones*, así como para elaborar el presupuesto del Poder Judicial, con excepción del Presupuesto de la Suprema Corte, la cual elaboraría su propio

⁹⁸ Un Magistrado de Tribunal Colegiado, un Magistrado proveniente de un Tribunal Unitario, y un Juez de Distrito.

presupuesto y le correspondería al Presidente de la Corte llevar la administración del Máximo Tribunal.

También se ordenó que fuera la ley la que estableciera las bases para la formación y actualización de los funcionarios así como el desarrollo de la carrera judicial la cual debe regirse por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

B)1999

Con esta reforma se establece que el Consejo de la Judicatura Federal, será un órgano del Poder Judicial, *con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones*. Es decir, deja de ser depositario del Poder Judicial y pasa a formar parte de éste como órgano del mismo.

Asimismo, se cambia la manera en que se designarán los Consejeros pertenecientes al Poder Judicial, al ordenar que serán elegidos por el Pleno del Corte por mayoría de cuando menos ocho votos, *de entre los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito*.

Se agregó a las funciones del Pleno resolver lo referente a la ratificación de los magistrados y jueces. También se considero necesario establecer que los Consejeros *no representan a quien los designa por lo que ejercerán* las funciones que deben desempeñar, con independencia e imparcialidad.

Se agregó la frase *De conformidad con lo que establezca la Ley* a la facultad que se le confirió al Consejo para expedir acuerdos generales, así como la facultad de la Suprema Corte de solicitar al Consejo la expedición de *aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal* y la revisión y revocación de los mismos por mayoría de ocho votos.

En cuanto a la elaboración del Presupuesto, se adecuó para estar en concordancia con el establecimiento del Tribunal Electoral, por lo que siguió siendo responsable de la elaboración del presupuesto del Poder Judicial con excepción del de la Suprema Corte, *sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99.*

Artículo 101.

A)1994

Se agregó a los Consejeros de la Judicatura Federal dentro del grupo de funcionarios cuya actividad no es compatible con el desempeño de cualquier otra, ni pública ni privada salvo las excepciones no remuneradas que ahí se señalan.

Se estableció otra prohibición referente a la imposibilidad por parte de las personas que hubieren desempeñado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito, o Consejero de la Judicatura Federal, dentro de los dos siguientes años, a partir de la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Ni tampoco, en el caso de los Ministros, ocupar los cargos mencionados en la fracción VI del artículo 95, durante el mismo plazo. Para lo cual se estableció sanción al respecto, correspondiente a la pérdida del cargo en el caso de las actividades no compatibles con el desempeño judicial, así como a las prestaciones y beneficios correspondientes, además de las que prevea la legislación.

B)1996

Sólo incluye a los Magistrados de Sala Superior en los supuestos.

Artículo 103⁹⁹.

A)1994

Establece una adecuación que agrega a la competencia de los tribunales de la Federación la figura del Distrito Federal en cuanto a la protección de su soberanía (fracción II), y por las controversias suscitadas por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 104.

A) 1994

Se reforma la fracción IV de este artículo que establece lo corresponde a los tribunales de la Federación conocer, para quedar de la siguiente manera:

Art. 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

...

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;...

Artículo 105.

A)1994.

Este artículo fue modificado con una nueva redacción, no es para menos pues es la delimitación de las nuevas competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹⁹ Para continuar con la congruencia de esta investigación, que se encuentra delimitada al Poder Judicial, no se habla de los cambios sufridos por el artículo 102 constitucional, que se refiere al Ministerio Público y al Procurador General de la República. Sin embargo mencionaremos aquí que en la reforma constitucional de 1994, entre otros cambios, se adiciona un inciso B) que se refiere a la instauración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así pues, se estableció que la Corte se encargaría de conocer sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de las leyes con excepción de las concernientes a la materia electora. Es importante señalar que se dota de la posibilidad de defensa a los municipios. De igual forma, conocerá de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y *que por su interés y trascendencia así lo ameriten*.

B)1996.

Se eliminó la excepción de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral y se agrega un último inciso –f)- el cual prevé los requisitos, características y personalidad de quienes pueden atacar por esta vía una norma de carácter general referente a la materia electoral.

Artículo 106.

A)1994.

Establece la correspondencia del Poder Judicial para dirimir las controversias *que por razón de competencia* y en los términos de la Ley respectiva se susciten entre los tribunales federales, entre los tribunales locales y del Distrito Federal, así como entre éstos y aquellos.

Artículo 107.

A)1994

Se hacen algunas adecuaciones y precisiones correspondientes al conocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia, de los amparos directos y de los amparos en revisión. Así como de la competencia de los Tribunales Unitarios de Circuito.

De igual manera, se enlista a quienes pueden denunciar la contradicción de Tesis ante la Suprema Corte de Justicia o la Sala respectiva, según corresponda, para sea quien determine el criterio que debe prevalecer *como jurisprudencia*.

Por último establece el procedimiento por el cual una autoridad puede ser separada de su cargo por el no cumplimiento de una sentencia de la autoridad federal. Asimismo, establece la caducidad por inactividad procesal o falta de promoción en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo.

B)1999

Se reformó la fracción IX que versa sobre la no admisión de recurso alguno que en materia de amparo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan una interpretación directa de un precepto constitucional *cuya resolución de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en hipótesis procederá la revisión.*

C) 2011

En el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se modificó el numeral 107 de la Constitución para incorporar la figura de los plenos de Circuito y la posibilidad de que, en los casos de reiteración de inconstitucionalidad de leyes, se comunicara al Congreso correspondiente para que legislara en consecuencia.

Otras reformas

El 8 de diciembre de 2005, se expidió en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la fracción I del Artículo 105, en donde se adiciona que la excepción planteada en el artículo 46 de la Constitución referente a la imposibilidad de la Corte de pronunciarse sobre las resoluciones que el Senado realice en una solución de conflicto entre límites de dos o más entidades federativas.

Asimismo, el 14 de diciembre de 2006 se publicó en el mismo medio la adición de un inciso g) a la fracción II del mismo artículo la cual señala la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para entablar acciones de inconstitucionalidad.

El 30 de julio de 2007, se publica en el Diario Oficial una reforma a la fracción VI del artículo 95, que elimina la figura de *jefe de departamento administrativo*.

Finalmente el 13 de noviembre de 2007, se derogó el párrafo tercero del artículo 97, con lo cual se suprimió la facultad de la Suprema Corte para investigar violaciones que constituyan la violación del voto público.

2.2 ESTRUCTURA ACTUAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Judicial de la Federación está depositado en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

El Consejo de la Judicatura es el encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y de acuerdo con el artículo 100 de nuestra Constitución

Política, el Consejo es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus votos.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación por su parte señala que este Poder se ejerce por: a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación; b) el tribunal electoral; c) los tribunales colegiados de circuito; d) los tribunales unitarios de circuito; e) los juzgados de distrito; f) el Consejo de la Judicatura Federal; g) el jurado federal de ciudadanos; y h) Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

Sólo se hablará para efectos del presente trabajo, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoras, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Consejo de la Judicatura Federal.

2.2.1 Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia se compone de once ministros y funciona en Pleno o en Salas.

El Pleno nombra, a propuesta de su Presidente, a un secretario general de acuerdos y a un subsecretario general de acuerdos.

En cuanto a las Salas, la Ley dispone que funcionaran dos Salas compuestas por cinco ministros cada una.

El Presidente de la Corte será elegido por el Pleno para un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato posterior. El presidente, entre otras funciones, es el encargado de representar a la Suprema Corte y llevar su administración.

La estructura administrativa de la Corte se compone de cinco comités: Archivo, Biblioteca e Informática; Desarrollo Humano, Salud, Acción Social y Promoción Educativa; Gobierno y Administración, que cuenta con un Comité de Adquisiciones, Servicios, Obras y Desincorporaciones; Publicaciones, Comunicación Social, Difusión y Relaciones Institucionales, que a su vez cuenta con un Comité Editorial; de Reglamentos Acuerdos y Programación de Asuntos; una Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales, que cuenta con un Comité de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Una Secretaría General de la Presidencia con una Secretaría de Seguimiento de Comités y cuatro Direcciones Generales: Atención y Servicio; Comunicación Social; del Canal Judicial; y de Seguridad.

Una Oficialía Mayor, que cuenta con dos Secretarías Ejecutivas; la de Administración, que cuenta con cuatro Direcciones Generales: de Personal; de Desarrollo Humano y Acción Social; de Presupuesto y Contabilidad; y de la Tesorería; y la Secretaría Ejecutiva de Servicios, que cuenta en su estructura con tres Direcciones Generales: de Adquisiciones y Servicios; de Obras y Mantenimiento; y de Informática.

Una Secretaría Ejecutiva Jurídico-Administrativa, con las Direcciones Generales de: Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes; de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos; de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis; de Difusión; de Planeación de lo Jurídico; y de Relaciones Públicas Nacionales e Internacionales.

Una Secretaría Ejecutiva de Asuntos Jurídicos; y una Contraloría, la cual cuenta con la Dirección General de Auditoría y la Dirección General de Responsabilidades Administrativas y de Registro Patrimonial.

2.2.2 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 99 de la nuestra Constitución establece que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción de los dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la misma, y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal funciona en forma permanente con un Sala Superior y salas regionales; la Sala Superior está integrada por siete Magistrados Electorales. su presidente es elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros para un periodo de cuatro años; en este sentido, la Ley establece que puede ser reelecto una sola vez. El presidente tiene la encomienda de representar al Tribunal Electoral y celebrar todo tipo de actos jurídicos y administrativos que se requieran para el buen funcionamiento del mismo.

Su administración, vigilancia y disciplina corresponden a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal integrada por el Presidente del Tribunal Electoral, quien preside; un Magistrado Electoral de la Sala Superior; y tres Consejeros de la Judicatura Federal.

El artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que ésta función será llevada a cabo por la Comisión de Administración y que los consejeros que la integren deben ser, el magistrado de circuito de mayor antigüedad como tal, el consejero designado por la Cámara de Senadores así como el consejero designado por Presidente de la República.

La Comisión de Administración cuenta con una Secretaría Administrativa y con diversos órganos auxiliares necesarios para el adecuado ejercicio de sus

funciones. Entre ellos se encuentran, el Comité de Investigación y Sustanciación de Procedimientos Disciplinarios; la Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; la Coordinación Técnica Administrativa; la Contraloría Interna; y el Centro de Capacitación Judicial. A su vez, de la Secretaría Administrativa dependen las Coordinaciones de Recursos Humanos y Enlace Administrativo, de quien depende la Dirección General de Administración Regional; de Adquisiciones Servicio y Obra Pública, cuyas Direcciones Generales son la de Recursos Materiales y la Mantenimiento y Servicios Generales; Financiera; y la de Protección Institucional; y se apoya también de las Direcciones General de Planeación y Evaluación Institucional, de Sistemas y la de Atención, Enlace y Logística.

2.2.3 Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

Existen en la República Mexicana 191 Tribunales Colegiados de Circuito; 76 Tribunales Unitarios de Circuito; 308 Juzgados de Distrito; 29 Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares; 13 Tribunales Unitarios de Circuito Auxiliares; 46 Juzgados de Distrito Auxiliares; 7 Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones; y un Juzgado de Distrito del Complejo Penitenciario Islas Marías y Auxiliar en toda la República.¹⁰⁰ Son en total 671 órganos federales.

El territorio nacional se encuentra dividido en 32 Circuitos judiciales a saber:

1º circuito: Distrito Federal	17º circuito: Chihuahua
2º circuito: Estado de México	18º circuito: Morelos

¹⁰⁰ Fuente: Página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal, revisada el día 9 de noviembre de 2010, con fecha de actualización del 01 de noviembre de 2010.

<http://www.dgepj.cjf.gob.mx/organosjurisdiccionales/numeroorganos/numorganoscir.asp>

3º circuito: Jalisco/Colima	19º circuito: Tamaulipas
4º circuito: Nuevo León	20º circuito: Chiapas
5º circuito: Sonora	21º circuito: Guerrero
6º circuito: Puebla	22º circuito: Querétaro
7º circuito: Veracruz	23º circuito: Zacatecas
8º circuito: Coahuila	24º circuito: Nayarit
9º circuito: San Luis Potosí	25º circuito: Durango
10º circuito: Tabasco/Veracruz	26º circuito: Baja California Sur
11º circuito: Michoacán	27º circuito: Quintana Roo
12º circuito: Sinaloa	28º circuito: Tlaxcala
13º circuito: Oaxaca	29º circuito: Hidalgo
14º circuito: Yucatán	30º circuito: Aguascalientes
15º circuito: Baja California/Sonora	31º circuito: Campeche
16º circuito: Guanajuato	32º circuito: Colima

El Órgano que determina el número de Circuitos, su división, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados

y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, es el Consejo de la Judicatura Federal.

2.2.4 El Consejo de la Judicatura Federal.

De conformidad con el artículo 100 Constitucional, el Consejo está integrado por siete miembros de los cuales uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo es del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, dos Consejeros designados por el Senado, y uno más designado por el Presidente de la República. Su duración, con excepción del Presidente, es de cinco años en el cargo.

Su funcionamiento es en Pleno o Comisiones. La Ley dispone que deberá el Consejo contar con aquéllas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción.

Dichas comisiones se integran por tres miembros; uno de ellos proveniente del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Legislativo; sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos y cada comisión deberá nombrar a su propio Presidente.

Asimismo, el Consejo de la Judicatura cuenta con un Secretariado Ejecutivo, que está integrado por lo menos, por el Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial; el Secretario Ejecutivo de Administración; y el Secretario Ejecutivo de Disciplina. Todos ellos cuentan con las atribuciones que les determine el Pleno del propio Consejo mediante acuerdos generales.

El Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, publicado el 9 de agosto de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, establece que el Consejo de la

Judicatura Federal ejercerá sus atribuciones, a través de las Comisiones de Receso, Unidas, Administración, Disciplina, Carrera Judicial, Creación de Nuevos Órganos, Adscripción y las demás que determine el Pleno; así como las Secretarías Ejecutivas de Pleno y Carrera Judicial, Administración, Disciplina, Creación de Nuevos Órganos, Adscripciones, y las demás que determine el Pleno.

Por último, en cuanto a estructura se refiere, el Consejo de la Judicatura cuenta para el desempeño de sus funciones, con los siguientes órganos auxiliares:

- A)** La Unidad de Defensoría del Fuero Federal, actualmente denominado Instituto Federal de Defensoría Pública, que tiene a su cargo la prestación del servicio gratuito y obligatorio de defensa pública en el fuero federal, a que alude el artículo 20, fracción IX constitucional.
- B)** El Instituto de la Judicatura, que es el órgano auxiliar del Consejo en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial Federal, así como de los aspirantes a pertenecer a éste.
- C)** La Visitaduría Judicial, que es el órgano encargado de inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, así como supervisar la conducta de los integrantes de éstos; y,
- D)** La Contraloría del Poder Judicial de la Federación, que tiene a su cargo el control e inspección de los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial Federal, con excepción de las que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO III.
GÉNESIS DEL COMITÉ COORDINADOR PARA HOMOLOGAR CRITERIOS EN
MATERIA ADMINISTRATIVA E INTERINSTITUCIONAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

3.1. MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

3.1.1. Elementos de la administración de justicia.

La administración de justicia en sentido laxo se compone de varios elementos. El primero de ellos es el sistema de procuración de justicia, que implica que determinadas instancias estatales deben encargarse de la persecución de los delitos o, en su caso, de los ilícitos de corte administrativo, para efecto de someter a consideración de las instancias competentes, los expedientes para la resolución jurisdiccional de los conflictos.

El segundo de los elementos es la impartición de justicia. Que implica la instalación de instancias heterónomas de corte jurisdiccional que resuelven los conflictos jurídicos a partir de reglas procesales y en una posición de superioridad respecto de las partes y a partir de los postulados del principio de imparcialidad.

En este contexto, podrían incorporarse también los mecanismos de solución de conflictos cuasi jurisdiccionales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, en los que se relativiza el carácter heterónimo y la idea de supremacía del juzgador, que es sustituido por un facilitador de la solución de conflictos.

Finalmente, el tercero de los elementos es la administración de justicia en sentido estricto. Entendida como el autogobierno judicial o, mejor aún, como el sistema administrativo interno de los órganos jurisdiccionales.

Al respecto, es necesario decir que el modelo ha ido evolucionando de conformidad con el sistema jurídico y las propias necesidades del sistema de administración de justicia.

En el primer tema, el modelo ha sido diferente para el *common law*, en el que no existe propiamente una carrera judicial, y en el *civil law*, donde la estructura judicial parte de un modelo burocrático de larga permanencia en el ejercicio de la función judicial. En el primer diseño, los juzgadores se convierten en tales después de una carrera exitosa en el litigio. En el segundo, se construye un sistema de selección, promoción y actualización de los funcionarios judiciales.

El diseño también tiene una carga administrativa relevante. Existen sistemas en el que la unidad de juzgamiento es más reducida. Existen modelos en los que el titular del órgano jurisdiccional administra los recursos financieros, humanos y materiales del sistema judicial. Existen, al final, modelos en los que dicha carga administrativa se les traslada a los consejos de la magistratura para que los juzgadores se concentren en su función prioritaria. En cualquier caso, existirá siempre en menor o mayor medida una carga administrativa para los juzgadores que se adiciona a la función jurisdiccional.

A partir de esta premisa es posible plantear dos soluciones. La primera es constituir un Poder Judicial pensado como un interminable conjunto de órganos jurisdiccionales y el segundo es pensar en la modernización del Poder Judicial para eficientar sus proyectos, transparentar las decisiones internas y plantear mejores esquemas de resolución de conflictos.

Cada sistema de administración de justicia parte de la premisa anterior y debe resolverse por cualquiera de los dos diseños. En lo personal, creo que el segundo resulta más acorde para el contexto actual: Un Poder Judicial encaminado al ejercicio racional de los recursos y la solución de conflictos, en lugar del sistema de incremento incesante de órganos jurisdiccionales.

Al tomar esta posición, es necesario empezar a racionalizar cuáles son las mejores fórmulas para perfeccionar la eficacia y eficiencia de la administración. Sobre este tema abordaré a lo largo de los primeros apartados de este capítulo.

3.1.2. La legitimidad democrática del Poder Judicial

El hecho de que el Poder Judicial sea el poder de la razón y no de la fuerza, como señalé en la introducción y en el capítulo uno de esta obra, describe, que no tiene el aparato coactivo a su servicio. También, que el Poder Judicial al no ser electo democráticamente como los otros poderes, no adquiere su legitimidad democrática de las urnas sino de la confianza en la ciudadanía.

Sobre el tema, se ha convertido en un lugar común señalar que la legitimidad democrática del Poder Judicial depende de la argumentación jurídica contenida en sus sentencias.

Creo que el modelo es fácilmente entendible desde la dinámica de la protección de los derechos humanos. Los poderes Ejecutivo y Legislativo son poderes de las mayorías. El partido o candidato que recibe más votos se convierte en el gobierno o en la mayoría parlamentaria. En cambio, el Poder Judicial tiene la encomienda de defender los derechos humanos, sean de la mayoría o de la minoría, sea el derecho de un solo individuo. El Poder Judicial es un poder contramayoritario porque debe defender a ese uno en contra de la mayoría.

El objetivo del Poder Judicial es proteger los derechos humanos. Protegerlos racionalmente a través del uso de argumentos que justifiquen la pretensión. Esto se realiza a través de un discurso técnico que conocemos como la argumentación jurídica. En el plano de la teoría, desde la década de los cincuenta con Teodoro Viehweg y Chaim Perelman se ha descubierto o se han puesto al descubierto, mejor dicho, los problemas de la lógica deductiva como único mecanismo de resolución de conflictos, para pasar a una nueva forma de argumentar, a partir de los tópicos y la nueva retórica.

Más adelante, en la década de los sesenta y setenta, autores como Stephen Toulmin. Neil MacCormick o Robert Alexy reformulan la lógica para establecer

modelos de lógica argumentativa, especialmente para los casos difíciles, en lo que no puede existir, por naturaleza, una sola respuesta correcta.¹⁰¹

Además de la argumentación jurídica, la confianza ciudadana debe construirse a partir de políticas públicas y decisiones institucionales. Para ello, hay que partir de la premisa de que la administración de justicia es un servicio. La administración de justicia debe satisfacer las expectativas del justiciable y del litigante. Por ello, la labor que realizan los órganos encargados de la administración y vigilancia de la justicia es fundamental, pues permiten detectar los errores en las dinámicas administrativas y corregirlos a tiempo.

A guisa de ejemplo, una administración de justicia lenta o parcial no generará confianza en su modelo. En palabras de Alejandro Nieto: “¿Es justicia la que se impone demasiado tarde? ¿Es derecho el que se aplica extemporáneamente? La justicia y el derecho tienen, como las semillas, un plazo de fertilidad, a partir del cual devienen estériles. La lentitud es el peor de los males de la justicia”¹⁰²

En ese sentido, la administración de justicia debe prever mecanismos para impedir que la justicia llegue a destiempo.

En este marco de discusión, podemos considerar como tercer mecanismo para conseguir la legitimidad del Poder Judicial, la de transparentar el ejercicio público de los órganos jurisdiccionales y, por tanto, transparentar y rendir cuentas ante la ciudadanía. El objetivo es que los ciudadanos tengan claro los criterios jurisprudenciales y la interpretación usada por los juzgadores para resolver su caso.

¹⁰¹ Sobre Argumentación jurídica se ha escrito mucho en las últimas dos décadas. Sin embargo, un texto que sintetiza las teorías de la argumentación es el de ATIENZA, Manuel, *Las razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, IIJ, UNAM, 2002

¹⁰² NIETO, Alejandro, *Balada por la justicia y la ley*, Trotta, Madrid, 2002, p. 78

En ese sentido, la confianza pública se construye con argumentación, con transparencia y rendición de cuentas, pero también con una mejor administración que haga más eficaces y eficientes los recursos. La justicia y la confianza en la administración de justicia son elementos, a su vez, imprescindibles, para la consolidación democrática y el fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho. Para conseguir el deseo anterior, es necesario que la sociedad cuente con poderes judiciales independientes, accesibles a todos los ciudadanos, eficientes en su organización y que aseguren la aplicación de la ley orientada por los principios que ahora informan el sistema judicial. A este proceso, en varias latitudes se le ha denominado reforma judicial.

3.1.3. Reforma judicial.

América Latina ha experimentado en fechas recientes un proceso de modernización en la administración de justicia que se le ha denominado reforma judicial.¹⁰³

El proceso ha incluido la construcción de sistemas de administración de justicia y autogobierno más eficaces, la instrumentación de medidas como la publicidad de las sesiones de las altas cortes, la ampliación de los sistemas de control, e incluso la construcción de los indicadores de gestión y la homologación de criterios en los órganos cúspide.

Lo anterior es resultado de un proceso de crisis del Estado de bienestar que ha tenido implicaciones directas para los tribunales. Ante la austeridad fiscal, es necesario el replanteamiento de soluciones al interior de los órganos jurisdiccionales para plantear un mejor servicio para la ciudadanía.

¹⁰³ Cfr. SCJN, Libro Blanco sobre la reforma judicial, México, SCJN, 2006

Héctor Fix Fierro ha señalado como impactos de la crisis del Estado de Bienestar a los tribunales son los siguientes:¹⁰⁴

- a) El proceso de sobre juridificación de las prácticas sociales continúa, lo que exacerba la pérdida de coherencia y unidad en el orden jurídico;
- b) El incremento de los niveles de litigiosidad del periodo anterior empieza a estabilizarse;
- c) La creciente complejidad de ciertas controversias no tienen equivalente en las prácticas rutinarias y la inadecuada formación de los jueces;
- d) Surgen nuevas áreas del litigio, por ejemplo, respecto a los derechos humanos de tercera generación;
- e) La crisis en la representación política conduce a un aumento en los niveles de la corrupción y las actividades del crimen organizado, lo que moviliza la función de control social de los tribunales.

El propio Fix Fierro ha señalado que a este proceso de crisis del Estado de bienestar se suma el hecho de la globalización, como realidad de un mercado mundial, con procesos integrados de producción y consumo por encima de las fronteras nacionales. Ello implica que los problemas no son sólo nacionales y las soluciones no pueden estar sólo al interior de los órganos judiciales de cada país.

En ese marco, resulta relevante medir la eficiencia del Poder Judicial. A través de indicadores que nos permitan mejorar la actuación de los mismos. La creación del Comité Coordinador, al que se refiere este trabajo, está inmersa en esa idea de modernizar al Poder Judicial. El objetivo es reducir los costos de transacción para los particulares¹⁰⁵ y, de alguna forma, predecir el comportamiento futuro de los juzgadores.¹⁰⁶ En palabras de Fix-Fierro la noción subyacente es que la ausencia

¹⁰⁴ FIX-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficacia*, México, UNAM, 2006, p. 23

¹⁰⁵ *Ídem*, p. 28

¹⁰⁶ ROSS, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Eudeba, Buenos Aires, 2005, capítulo II

de un sistema judicial eficaz y eficiente genera costos significativos que obstaculizan el crecimiento económico.¹⁰⁷

Para mejorar ello, es necesario convertir a los Poder Judiciales en instancias “efectivas” lo que significa, básicamente que:

- Diseño institucional adecuada para cumplir sus fines;
- Jueces y auxiliares adecuadamente formados con incentivos de desarrollo profesional;
- Selectividad de los asuntos para evitar saturación (más al modelo norteamericano que al mexicano que recibe y resuelve todo lo que se plantea)
- Capacidad de procesamiento para la resolución oportuna de los asuntos;
- Profesionalización jurídica: abogados y abogadas preparados y evaluar el funcionamiento de los tribunales;
- Legitimidad, los juzgadores deben contar con un grado mínimo de credibilidad y visibilidad sociales. Mientras el tribunal sea más reconocido, su existencia estará justificada y ayudará de mejor forma a los equilibrios sociales.

3.1.3.1. Una mecánica de modernización judicial: los indicadores.

Los indicadores judiciales son la medida que permite conocer una situación con mayor precisión y comprobar si se avanza y en qué medida, en la consecución de un objetivo en cualquier ámbito, privado y público, con un grado mayor o menor de desagregación y alcance.¹⁰⁸

La doctrina ha señalado que los indicadores tienen muchas ventajas para el órgano de gobierno y para el propio titular del órgano jurisdiccional:

- a) Ayudan a tomar decisiones sobre bases sólidas;
- b) Permiten dar seguimiento a la administración;

¹⁰⁷ FIX Fierro, Héctor, obra citada, p. 28

¹⁰⁸ CEJA, Cifrar y descifrar, Tomo I, Chile, 2002, p. 13

- c) Ayudan a economizar costos;
- d) Transparentan a los ciudadanos el ejercicio de la función jurisdiccional;
- e) Brindar criterios para la carrera judicial;
- f) Establecer perfiles idóneos para los juzgadores y sus auxiliares;
- g) Permiten fijar objetivos periódicos.

Como se puede advertir, estos elementos de una mecánica de modernización judicial permiten legitimar la actuación del Poder Judicial. A partir de este punto, lo importante es establecer que indicadores pueden servir para mejorar y eficientar el sistema de impartición de justicia.

Cabe señalar que, a pesar de la riqueza e importancia del tema, ha sido un aspecto poco explorado en la doctrina judicial en México. Por otra parte, al no ser el tema central de este trabajo, sólo se abordará desde una perspectiva descriptiva como un elemento a considerar en el diseño de mejoras a la administración judicial.

En ese tenor, se reconocen como indicadores judiciales los siguientes:

3.1.4.1. Índice de productividad.

El índice de productividad mide el tiempo que dura un asunto que ingresa a una unidad de juzgamiento. El tiempo puede ser variable de conformidad con los plazos procesales y la propia complejidad de los asuntos. Sin embargo, el objetivo es obtener la medición del tiempo que dura en promedio un asunto ordinario en dicha instancia de juzgamiento.

Al medir el tiempo que un asunto tarda en ser resultado en un órgano jurisdiccional, permite detectar los cuellos de botella y proponer las reformas necesarias para el mejor procesamiento de los asuntos. Si la regla procesal establece un plazo de cinco o diez días para el desahogo de una diligencia o la presentación de

alegatos, sólo por citar un par de ejemplos, la calidad de acceso a la justicia en su variable de tiempo será diferente.

CEJA, en el ámbito interamericano, ha señalado como criterios de relevancia para medir el índice de productividad los siguientes:

- a) Número de asuntos resueltos por un juez;
- b) Número de asuntos resueltos por un juez ponderados en razón de su complejidad;
- c) Número de sentencias dictadas por un juez;
- d) Número de sentencias dictadas por un juez ponderadas por la complejidad;
- e) Número de expedientes por cada secretario;
- f) Sentencias dictadas en relación al número de personal administrativo de cada órgano;
- g) Porcentaje de asuntos resueltos por conciliación y arreglo (en los casos en que esto proceda).

Creo que válidamente se podría modificar el título de los incisos c) y d) para clarificarlos como sentencias de fondo. Sin embargo, más allá de lo anterior, lo importante es el hecho de que se pueda medir la productividad de un órgano jurisdiccional, para hacer un comparativo entre órganos y poder establecer metas.

3.1.4.2. Litigiosidad y carga de trabajo.

El índice de productividad mide la eficacia terminal del órgano jurisdiccional. Pero esta medición sería incompleta sino se acompaña por otras mediciones que permitan conocer la carga de trabajo real de un órgano jurisdiccional. No es lo mismo un órgano resolutor de cinco asuntos al mes, cuando su carga laboral es de diez o de mil expedientes. Por ello, es importante medir la carga dentro de los órganos jurisdiccionales. Entre los elementos que son tomados en consideración para medir la carga de trabajo, de acuerdo con los Informes Anuales de Labores

de los presidentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como por la doctrina, se encuentran los de:

- a) Índice de litigiosidad, que se medie como el número de ingresos a los órganos jurisdiccionales del país por cada 100,000 habitantes. El modelo es por circuito judicial.
- b) Tasas de asuntos. El anterior indicador se obtiene de dividir los asuntos pendientes (cociente entre la existencia final y los egresos), tasas de sentencia (que consiste en establecer la relación entre el número de sentencia de fondo y resoluciones y los egresos del órgano jurisdiccional) y movimientos de asuntos (el total de asuntos que ingresan y, en su caso, egresan, del órgano jurisdiccional).
- c) Tasa de incremento de asuntos, que consiste en determinar el número de asuntos ingresados y egresados por órgano jurisdiccional,
- d) Carga de trabajo, medible a través de la cantidad de asuntos contrastada por la calidad. El objetivo es tener en cada órgano jurisdiccional sólo un espacio razonable.
- e) Tasa de congestión, que es el cociente entre el número de casos ingresados en el año más los asuntos pendientes de resolver del año anterior. La idea es que si un juzgado tenía 200 asuntos pendientes, e ingresaron 300 en el año, resolviendo en total 400 asuntos, la tasa de congestión sería de $200 + 300 = 500$ entre 400, lo que da una tasa de 1.25. Entre mayor sea ese número más congestionado estará el órgano jurisdiccional.

Aunado a estos elementos, se ha planteado la posibilidad de que existan dos puntos adicionales: la litigiosidad excesiva y la tasa de conciliación. En el primero de los supuestos, se parte de la premisa de que no todos los asuntos deberían llegar a la sede judicial, sin embargo, los litigantes presionan para obtener el acceso a la justicia de temas que pudieran resolverse en sistemas de conciliación. El monto o la cuantía de un asunto es un indicador para determinar qué tipo de asuntos no es conveniente que se ventilen en la instancia judicial simplemente por

el costo que representan para el sistema de impartición de justicia. Otro indicador respecto a la litigiosidad excesiva es el número de veces que el órgano jurisdiccional les da la razón a los demandantes. Si es mínimo en algún tipo de asuntos, debe advertirse que se trata de una práctica dilatoria entre los litigantes carentes de ética profesional.

El segundo tema, la tasa de conciliación, permite determinar qué porcentaje de asuntos fenecen en última instancia en sede de medios alternativos de solución de conflictos. Si es alto, ello despresuriza a los tribunales. Si no lo es, y es sólo una instancia que el litigante agota, implica que el sistema no es reconocido como mecanismo judicial efectivo.

3.1.5. La importancia de la administración de justicia en el concierto del Estado.

¿Qué importancia tiene en el estado el sistema de administración e impartición de justicia? ¿Cómo medirlo? Un buen termómetro es el porcentaje de recursos que se destinan al sistema de impartición de justicia en un país. Este dato puede demostrar el nivel de importancia que tiene el Poder Judicial en un contexto determinado.

En esta ocasión, los criterios presupuestales que pudieran ser utilizados son los siguientes:

- a) El porcentaje de gasto del sistema de administración y procuración de justicia respecto del gasto público; y,
- b) El porcentaje de gasto del Poder Judicial y órganos jurisdiccionales sobre el gasto del sistema global de administración y procuración de justicia.

De acuerdo con los datos del CEJA, el gasto de justicia en algunos países de la región es el siguiente:

País	Porcentaje
Costa Rica	6.7%
Guatemala	2.6%
República Dominicana	4.8%
El Salvador	13.5%

En este tenor hay que dividir todavía el gasto del Poder Judicial respecto del resto del diseño institucional. Evidentemente, mientras más recursos se asignen al Poder Judicial en un país, es claro que existe un reconocimiento mayor de dicho poder por el legislativo que aprueba el presupuesto y por la sociedad.

3.1.6. Administración de la unidad de juzgamiento.

El Instituto de la Judicatura Federal desarrolló, en el primer lustro del siglo XXI, una serie editorial pensada en la administración y deliberación de los órganos jurisdiccionales. Dentro de esa serie editorial se contempló una publicación relacionada con la administración del juzgado de Distrito.¹⁰⁹ El trabajo es importante porque plantea la visión del Juzgado de Distrito más allá de los expedientes que tiene que resolver.

El juez, además de ser el conductor del proceso, debe organizar y liderar su juzgado. En ese tenor, para mejorar la impartición de justicia, en la obra en comento se establecen una serie de pasos a seguir. Por no ser el motivo de análisis de este trabajo, sólo se mencionaran como uno de los puntos a tomar en consideración para una mejora y modernización del sistema de administración de justicia de acuerdo con el autor en comento:

- a) Planeación, para lo cual debe definirse ¿qué debe hacerse? Para lo cual es necesario tener claro el objetivo y la visión en conjunto de la organización.

¹⁰⁹ ROJAS Caballero, Ariel Alberto, La administración del juzgado de Distrito. Algunas sugerencias para su mejor funcionamiento, IJF, México, 2004

- b) Definición de misión y visión.
- c) Organización, definir cómo van a hacerse los objetivos planteados a través de los principios de especialización, definición funcional, igualdad y responsabilidad y gradación;
- d) Integración, definir con quién debe hacerse el trabajo (a través de la selección, inducción, capacitación);
- e) Dirección y liderazgo, definir qué se está haciendo;
- f) Control, para verificar de qué forma se desarrollo el trabajo.

3.1.7. Otros temas a considerar en la modernización de la impartición de justicia.

Otro elemento a considerar es el estado del órgano jurisdiccional. Por estado entendemos la “salud física” del inmueble. Las instalaciones juegan un papel relevante en el tema de la modernización. Medir cuántas personas cuentan con computadoras, en qué condiciones se encuentran las instalaciones, cuál es el grado de hacinamiento de los auxiliares de la impartición de justicia es importante para ver el grado de satisfacción del personal y del usuario. Mejores instalaciones redundan en una mejor impartición de justicia.

Un dato interesante sobre el estado del órgano jurisdiccional lo encontramos en el informe de CEJA sobre la justicia en América Latina, en el que se señala que Costa Rica tiene un promedio de 17 computadoras por órgano jurisdiccional, mientras que otros países de la región se encuentran en 1.6 (El Salvador) o 1.1 (Nicaragua). Es claro que el sistema costarricense cuenta con instrumental más apto para el desarrollo de la función.

En ciertas zonas geográficas en donde la inseguridad existe, es importante además contar con sistemas de transporte y estacionamiento para la seguridad de los usuarios y del personal de los órganos jurisdiccionales.

Finalmente, otro tema importante a considerar es la accesibilidad. Los tribunales fueron construidos en décadas pasadas, con una perspectiva sin considerar el género o las discapacidades. Por ejemplo, el tipo de piso y los empedrados no fueron pensados para mujeres con tacones. La falta de rampas o de señalizaciones para débiles visuales permitía advertir la ausencia de sensibilidad en el tema.

Hoy, un sistema moderno de impartición de justicia debe pensar en un diseño arquitectónico que permita a las personas con discapacidad la movilidad al interior de los órganos. Y que, por supuesto, no discrimine implícita o explícitamente por cuestiones de género.

3.1.8. La calidad en el servicio.

Uno de los temas más complejos del desarrollo judicial tiene que ver con los indicadores para medir la calidad. De acuerdo con el estudio de Santos Pastor, antes citado (Cifrar y Descifrar), la calidad puede analizarse desde tres ópticas distintas: la calidad de las sentencias, la calidad del servicio y la calidad del trato al justiciable. La primera se obtiene a partir de la revisión de la argumentación jurídica contenida en las sentencias. La segunda, a partir de los datos de la estadística judicial (sistemas SISSE y SISGA en el ámbito electoral). Finalmente, la tercera a través de las encuestas, opiniones, atención de quejas y acercamiento con los usuarios del servicio, los justiciables.

A continuación desarrollaremos cada uno de ellos.

3.1.8.1. Calidad de las sentencias.

Un primer tema es cómo medir la calidad de las sentencias. Existen diferentes modelos, dependiendo el fin que se busque. En ese sentido, existen modelos que

sólo miden desde la óptica formal la presentación de las premisas. Es decir, establecen los criterios que debe contener una sentencia “buena”, de acuerdo con algún determinado paradigma, y califican si la sentencia incluye o no determinados elementos que se consideran idóneos de acuerdo con ese paradigma. El segundo modelo, material, mide no sólo los tipos de argumentos contenidos en las sentencias, sino que analiza materialmente el alcance de los mismos, para determinar si son “buenos” argumentos o no. En este modelo, por ejemplo, resultan relevantes los temas de comunicación, de aplicación de las normas y de valoración del material probatorio.

Como un ejemplo de un sistema formal de medición de las sentencias se encuentra el de Nieto Castillo cuya matriz se transcribe a continuación: ¹¹⁰

El modelo permite advertir si una determinada sentencia cumple con los parámetros del nuevo paradigma del Derecho producido por la resolución del Caso Radilla por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por la resolución

Expediente	INT GRAM	INT SI ST	INT F U NC	INV TRATADOS	MIGR CRITERIOS	US O DE P P I OS	CONTROL DE CONVENCIONALIDAD	CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD	PONDERACIÓN
JEL-040/2011	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NFN	NL	NO
JEL 004/2012	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO (14 A CS)	NO
SUP-JDC-73/2013	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
JEL-021/2012	SI	SI	SI	NFN	NO	SI	NFN	NL	NFN

¹¹⁰ DE ICAZA, Gerardo y Aide Macedo Bárcenas, Estándares internacionales de Justicia Electoral, TEDF, México, 2014, pp. 483 y ss., en específico el apartado de NIETO CASTILLO, Santiago, Margen interpretativo de los tribunales electorales.

del asunto vario 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por supuesto, por la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. Como el propio autor comenta, se trata de una matriz formal que no mide la calidad de los argumentos, sino el uso de los elementos, pero que permite ver, de alguna forma, si el órgano jurisdiccional se encuentra compenetrado con el discurso de los derechos humanos y la interpretación jurídica garantista.

El modelo presenta como defecto, precisamente este último hecho. Puede ser que un órgano jurisdiccional invoque tratados internacionales o migre criterios internacionales, para negar o desechar. Ello sería contrario al principio constitucional, pero sería imposible medirlo a partir de esta matriz. En todo caso, debería incorporarse una columna adicional que establezca si el uso de los estándares internacionales fue acorde al objetivo de proteger derechos humano o no.

El segundo modelo, de corte material, permite revisar la totalidad de la sentencia para encontrar la calidad argumentativa. Los creadores de este modelo son Jorge Cerdio, Rodolfo Vázquez y Rodolfo Vigo.¹¹¹ La forma de medir la calidad de una sentencia es a través de tres matrices con indicadores y variables. Como señalan los autores el primer grupo de variables tratan de identificar la estructura argumental del fallo, el uso del lenguaje y la manera en la que la información es expuesta. El segundo grupo de variables se ocupan de la premisa normativa, esto es, de los problemas y argumentos relacionados con la aplicación de los textos normativos. Finalmente, el tercer grupo de variables tiene que ver con la argumentación en la premisa fáctica, esto es, los argumentos y justificación que surgen en el contexto de los hechos y las pruebas.

En ese marco, las matrices son las siguientes:

¹¹¹ Diagnóstico de Estructuras Argumentales en sentencias presentado en el marco del proyecto Red Nacional de Argumentación Jurídica encabezado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Regional Toluca, 2009.

- a) Matriz de estructura y comunicación: Identifica la estructura argumentativa de la sentencia y algunas variables relacionadas con la transparencia y la inteligibilidad de la información. Tiene las siguientes variables

Variable	Explicación
Delimitar la información pertinente	Establecer si la información de los antecedentes es pertinente o no para la resolución del asunto.
Uso de lenguaje claro	Analiza si el lenguaje es accesible a los ciudadanos
Principio de circunscripción	Definir el tema jurídico a analizar y resolver.
Considerar las posturas contrarias	Señalar si la sentencia analiza los argumentos de la parte a la que No se le da la razón de forma expresa
Formular argumentos	Se establece que no haya inconsistencias
Uso de la información citada	Se analiza si la información utilizada como la jurisprudencia es usada o solo mencionada. Esto es, si sólo se transcribe la jurisprudencia sin señalar porque resulta aplicable al caso, o si la sentencia sí realiza dicho ejercicio

- b) Matriz de razonamiento normativo

Variable	Explicación
Identificar el problema	Señalar cuál es la litis
Justificar la claridad del texto	Señalar si el precepto a interpretar es claro
Formular un argumento interpretativo	Señalar qué tipo de criterio de

	interpretación se utilizará
Argumentos válidos	Verificar la validez formal o informal de las sentencias

c) Matriz de razonamiento fáctico

Variable	Explicación
Justificar la aceptación de enunciados fácticos	Señalar las razones para tener por probados ciertos hechos
Exponer las suposiciones	Señalar las inferencias del caso
Justificar la conclusión probatoria	Señalar la relación necesaria entre las pruebas y las conclusiones
Considerar todos los datos probatorios	Señalar la pluralidad y adminiculación de pruebas

3.1.8.2. Calidad del servicio.

Como se ha mencionado, la calidad en el servicio debe medirse en razón de la estadística judicial. Los tres elementos a considerar son la tasa de revocación o modificación en la apelación de las sentencias y la tasa de confirmación. Puede también tratarse del índice de nulidad cuando se revisan actos de naturaleza administrativa.

En todo caso, este criterio tiene un problema mismo que consiste en que la razón de la revocación o anulación puede ser motivada por la disparidad de criterios entre órganos jurisdiccionales, lo cual no solo es posible sino que en términos democráticos deseable. Por ello, puede ser que la revocación provenga de las percepciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales, incluso de su ideología. Los tribunales de alzada formalistas tenderán a confirmar a los

juzgadores de origen formalistas. Lo mismo ocurrirá con los tribunales de alzada de ideología garantista.

3.1.8.3. Calidad en el trato.

La administración e impartición de justicia es un servicio. En tal virtud, debe ser desarrollado un sistema de medición para ver el grado de satisfacción por la prestación del servicio. En este punto, resulta relevante la instalación de mecanismos para el trámite de las quejas o denuncias presentadas contra los titulares o los auxiliares de la impartición de justicia.

A partir de estos espacios, es factible contabilizar:

- a) Número de quejas formuladas por los usuarios ante los órganos judiciales;
- b) Porcentaje de quejas que ameritaron sanción para los justiciables;
- c) Porcentaje, por encuesta, del grado de satisfacción de los usuarios;
- d) Duración del trámite administrativo o jurisdiccional;
- e) Duración de cada diligencia;
- f) Porcentaje de usuarios satisfechos con la información.
- g) Porcentaje de ejecución de las diligencias programadas.

El análisis del presente apartado tiene como finalidad mostrar los problemas cuantitativos y de modernización de justicia que tiene el Poder Judicial. Para mejorar el sistema en cada espacio judicial, es preciso que los propios poderes judiciales encaminen esfuerzos para obtener información respecto a:

- Los aspectos susceptibles de mejora en el sistema judicial;
- Análisis y definición de las áreas de oportunidad y vías de solución;
- Introducción de las mejoras y ejecución de las mismas;
- Revisión del funcionamiento de las medidas y análisis de los resultados.

Con los anteriores elementos, perfeccionar el sistema en aras de proteger y nunca como mecanismo de limitación, de la independencia judicial. Con el buen empleo

de mecanismos de medición y mejora, es más factible que el Poder Judicial mejore en su percepción y legitimidad.

3.2. EL ORIGEN DEL COMITÉ COORDINADOR PARA HOMOLOGAR CRITERIOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA E INTERINSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

3.2.1. Breve reseña histórica y normativa.

Como resultado de las reformas constitucionales y judiciales de 1994 y 1996, respectivamente, se crearon el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos expresados en la introducción y antecedentes del presente trabajo. Desde su creación y hasta el año de 2003 funcionaron en forma autónoma e independiente entre sí.

Ambos órganos judiciales tuvieron una evolución y desarrollo novedoso y experimental, en virtud de que en México no existían antecedentes sobre el funcionamiento de éste tipo de instituciones. Durante su etapa inicial y subsecuente, se estimó necesario planear y construir su marco de regulación y actuación, de conformidad con las disposiciones y atribuciones otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Con el paso del tiempo, cada órgano jurisdiccional fue administrando sus recursos materiales, financieros y humanos, con políticas, criterios y acuerdos específicos emitidos por sus respectivos Órganos de Gobierno y Administración. Dado que cada uno tenía su propio marco regulatorio, autonomía e independencia de gestión técnica y administrativa, no se hacía necesario intercambiar opiniones o experiencias entre sus pares.

Es así, que podemos precisar qué, de acuerdo a lo expresado en el apartado de Introducción y los capítulos I y II de la presente obra, a continuación se presenta

una síntesis de lo más relevante del marco constitucional aludido, con objeto de encuadrar la siguiente exposición:

De conformidad con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

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.

Por su parte, el artículo 99, fracción IX, párrafo tercero, de la propia Constitución dispone que “La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación fue creada por la Constitución Federal de octubre de 1824, tres años después de la consumación de la independencia de México. Fue resultado de una mezcla de la influencia ideológico-jurídica de la Colonia, y de los sistemas español, francés y norteamericano.

La Constitución de 1824 creó los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, como en los Estados Unidos de América. Desde entonces y hasta el año de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se hizo cargo de la administración, disciplina, vigilancia y carrera judicial de dichos órganos jurisdiccionales asentados en todo el territorio nacional.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuenta con once Ministros que sesionan en Pleno y en dos Salas Especializadas, así como por un Comité de

Gobierno y Administración, mismo que está integrado por tres Ministros, dentro de los cuales se encuentra el Ministro Presidente de la Corte, quien también preside éste Comité.

El 31 de diciembre de 1994 se aprobaron y difundieron en el Diario Oficial de la Federación las reformas que adicionaron y derogaron diversas disposiciones constitucionales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y otros ordenamientos jurídicos.

Con las citadas reformas, se creó el Consejo de la Judicatura Federal que constituye la forma de autogobierno del Poder Judicial de la Federación y que se ha caracterizado técnicamente como un órgano constitucional administrativo.

Asimismo, el CJF absorbió las funciones de administración, disciplina, vigilancia y carrera judicial, de los 182 tribunales colegiados de circuito, 70 tribunales unitarios de circuito y los 317 juzgados de distrito, que anteriormente estaban bajo la tutela directa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Consejo de la Judicatura Federal está integrado por siete Consejeros. Tres de ellos provenientes de los Magistrados Colegiados de Circuito, Magistrados Unitarios de Circuito y a los Jueces de Distrito. Dos designados por la Cámara de Senadores. Uno más por el Ejecutivo Federal y por último, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también preside el Pleno de éste Consejo. De entre sus miembros se eligen a los tres integrantes de su Comisión de Administración y al Consejero que la preside.

Finalmente, el Tribunal Electoral surge como un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el país. Es una entidad con plena autonomía para decidir en forma definitiva las controversias que susciten por actos y resoluciones de autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los

procesos electorales de las entidades federativas y dictaminar las elecciones federales, incluyendo al de Presidente de la República de cada seis años.

A partir de las reformas constitucionales, legales y otros ordenamientos jurídicos, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2006, se adscribe el Tribunal al Poder Judicial de la Federación. Se le dota de autonomía jurisdiccional, técnica y administrativa.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también cuenta con una Comisión de Administración, misma que la componen tres de los Consejeros de la Judicatura Federal, uno por cada Poder, un Magistrado Electoral de la Sala Superior y el Magistrado Presidente de éste Tribunal, quien también preside ésta Comisión.

Una vez descrito se manera sucinta su regulación, objetivos e integración de los plenos y órganos de gobierno de administración de las tres instancias, podemos arribar al hecho que desde la creación del CJF y del TEPJF, se mantuvo una sana distancia entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el propio Tribunal Electoral, lo que generó que cada órgano jurisdiccional emitiera sus propias reglas de operación; sus catálogos de puestos; sus estructuras organizacionales, sus plantillas de personal; sus tabuladores de sueldos; sus prestaciones, apoyos y demás beneficios; sus cursos de actualización y carrera judicial; su regulación y bases para la adquisición, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública; entre muchos otros temas de interés común. Cada quien le imprimió su característica individual, acorde a su naturaleza y particularidades.

Por instancias de los plenos de dichas instituciones jurisdiccionales, a principios del año 2003, por primera ocasión se trabajó en forma conjunta entre los tres órganos. Sus esfuerzos se encaminaron a elaborar el "Manual de percepciones, prestaciones y demás beneficios de los servidores públicos del Poder Judicial de

la Federación”, en cumplimiento al artículo 45 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, mismo que fue publicado en conjunto en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero del referido año.

En su formulación, surgieron complicaciones para poder agrupar los diversos puestos afines que cada órgano tenía autorizados en sus tabuladores de sueldos y prestaciones, ya que existía una gran diferencia y contrastes entre ellos. Particularmente, las nomenclaturas, niveles y rangos salariales, así como, las prestaciones que tenía asignadas el personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estaban muy por debajo de lo que devengaban sus similares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

Lo anterior tiene como explicación que antes de las reformas constitucionales y legales de 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), era un órgano autónomo desconcentrado del Poder Ejecutivo Federal, denominado Tribunal Federal Electoral comúnmente llamado TRIFE, por tanto, sus programas, proyectos, estructuras orgánicas, plantillas de personal, tabuladores de sueldos y su marco de actuación, se sujetaban y ajustaban a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado y publicado anualmente en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otros ordenamientos jurídicos y administrativos. Por ello se explica que al transferirse al Poder Judicial de la Federación, cambia radicalmente sus políticas organizacionales y laborales para adaptarse a su nuevo marco legal, autonomía e independencia técnica y administrativa obtenidas, ya que también disponía de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para enmendar esta diferencia originada por la transferencia del Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo Federal al Poder Judicial Federal, los legisladores aprobaron

artículos transitorios de las reformas constitucionales y legales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, en cuyo transitorio segundo se dispuso lo siguiente:

“SEGUNDO

Los Magistrados de la Sala Superior percibirán un salario igual al de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los salarios de los Magistrados de las Salas Regionales, durante el tiempo que ejerzan las funciones del cargo, se homologarán a los de los Magistrados de Circuito y los demás cargos en el Tribunal Electoral a los equivalentes o similares en el Poder Judicial de la Federación.

Ante ésta situación, se optó por agrupar los diversos puestos en rangos de sueldos mínimos y máximos, lo que provisionalmente vino a solucionar ésta problemática.

3.2.2. Los primeros pasos.

Tiempo después, en el segundo semestre de 2004, la Auditoría Superior de la Federación llevó a efecto las Auditorías de Desempeño denominadas “Evaluación de las Percepciones Ordinarias y Extraordinarias de los Mandos Medios y Superiores del Gobierno Federal” las cuales fueron practicadas por igual a los tres órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

A manera de reflexión, y haciendo un paréntesis del desarrollo y resultados de las referidas auditorías, vale comentar que cuando existía la entonces Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados, sus facultades de fiscalización estaban muy acotadas y por lo mismo no auditaba al Poder Judicial de la Federación. Ante esa realidad, el legislador promovió y aprobó la creación de la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la mencionada Contaduría, dotándola de atribuciones más amplias y específicas. Fue hasta el año 2002, cuando por primera ocasión en la época reciente, se iniciaron auditorías

a las Cuentas de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2000 a los tres órganos en comento. A partir de entonces, la Auditoría Superior de la Federación incluyó al Poder Judicial de la Federación en sus programas ordinarios de revisión anual.

Ahora bien, como resultado de las citadas Auditorías, se observó a los tres órganos jurisdiccionales, la necesidad de manejar en lo posible, la homologación de los Catálogos de Puestos, los Tabuladores de Sueldos y el otorgamiento de las Prestaciones y demás Beneficios. La recomendación pretendía eliminar las diferencias entre lo que devengaban los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, contra lo que devengaban los empleados del Tribunal Electoral, ya que en estricto rigor legal deberían percibir lo mismo.

Adicionalmente al contexto reseñado, se sumó como problemática la dificultad que existía con los servidores públicos provenientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), al momento de ser contratados en forma temporal o definitiva en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Particularmente, se complicaba la obtención de datos de vacaciones adeudadas, antigüedad efectiva, pagos de quinquenios, pagos de estímulos y prestaciones adeudadas, trámite y expedición de hojas de servicio, de licencias y comisiones, etc. La obtención de la información requerida era muy tardada y extemporánea para los plazos que la operación y los interesados demandaban. Esta situación se debía primordialmente a que los tres órganos jurisdiccionales manejaban en forma independiente sus bases de datos laborales y por lo tanto se requería realizar los trámites por escrito y esperar las respuestas respectivas.

Éste último tema, tenía como motivación la celebración de los procesos electorales locales y federales concurrentes, en cuyo tiempo se creaban

temporalmente plazas de Secretarios Generales de Sala Regional, Secretarios Instructores, Secretarios de Estudio y Cuenta, Secretarios Auxiliares y de personal de apoyo técnico y administrativo, adscritas a las Ponencias de la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF. El personal que se contrataba debía cubrir con el requisito de haber tomado y aprobado los cursos de especialización electoral que imparte el Centro de Capacitación Judicial Electoral. Los salarios y demás percepciones otorgadas eran superiores a los niveles y rangos que tenían normalmente asignados en sus plazas de origen los servidores públicos de niveles inferiores de la SCJN y el CJF, por ello les resultaba muy atractivo trabajar temporalmente en el Tribunal Electoral, en virtud de que tenían derecho a disfrutar de licencias sin goce de sueldo o de comisiones en su plazas de base, para que al término de su desempeño pudieran reingresar a sus plazas de adscripción de origen.

En otro plano administrativo de análisis, y a manera de ejemplos, se ubicaban los inmuebles y seguros que manejaba cada órgano jurisdiccional. En el primer caso, se requería instrumentar una política de apoyo mutuo para intercambiar inmuebles cuando entraban en receso las Salas Regionales del TEPJF, o bien, cuando los juzgados itinerantes del Consejo de la Judicatura Federal demandaban oficinas temporales en alguna de las ciudades sedes del Tribunal Electoral o en las entidades donde existen inmuebles administrativos o casas de cultura jurídica dependientes de la Suprema Corte de Justicia la Nación.

La idea primordial consistía en optimizar el uso de los inmuebles para que no estuvieran ociosos o subutilizados, logrando con ello obtener economías y ahorros sustanciales. Para el segundo caso, se tenía advertido que de continuar contratando en forma individual las tarifas, coberturas, sumas aseguradas y deducibles de las diversas pólizas de seguros, tales como: gastos médicos mayores, de bienes patrimoniales, de vehículos particulares y de separación individualizado; se pulverizaba el poder de negociación y se restaba la posibilidad de obtener tarifas más bajas y condiciones de cobertura más atractivas de

acuerdo a los índices de siniestralidad de seguros de gastos médicos presentadas en conjunto, ya que en lo individual la Suprema Corte de Justicia de la Federación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estaban en desventaja en relación al Consejo de la Judicatura Federal.

En el caso de los dos primeros, sus servidores públicos en su mayoría ocupaban plazas de mandos superiores y mandos medios, en menor grado se encontraban los niveles operativos, ya que la mayoría radicaba en el Distrito Federal y por lo tanto, acudían a Hospitales Privados de alta especialidad, de gran prestigio y por lo mismo caros en sus tarifas. Caso contrario a lo que ocurría con el personal del Consejo de la Judicatura Federal, quienes tenían centros de trabajo diseminados en toda la República Mexicana, tales como Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito. Ante ello, tenía un gran porcentaje de personal operativo y de mandos medios, que superaba por mucho a los mandos superiores. Este fenómeno era un indicador que explicaba el por qué el índice de siniestralidad era más bajo en relación al pago de primas de seguros de gastos médicos mayores, dado que en la provincia existen gran cantidad de localidades que son diferentes a las capitales de los Estados federados, en donde los hospitales privados en su mayoría son más modestos y los montos de las sumas aseguradas también son inferiores (de las más bajas en el Plan Gubernamental). Esta particularidad, les evitaba a los pacientes y sus familiares tener que trasladarse de sus lugares de origen a otras localidades o entidades distantes, ahorrando con ello el pago de pasajes, hospedaje y alimentos.

A pesar de tener claro el cómo abordar la problemática planteada, existía un asunto adicional que había que resolver. Cómo involucrar al Comité de Gobierno y Administración de la SCJN y a las Comisiones de Administración del CJF y del TEPJF, con el fin de que los acuerdos tomados tuvieran fuerza y respaldo legal, posibilidades de éxito y fueran prácticos, viables y ágiles de instrumentar en los tres órganos.

Ante ésta reflexión, en sesión conjunta celebrada el 05 de abril de 2005, los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordaron la creación de un “Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación”, integrado por el Secretario General de la Presidencia y Oficial Mayor de la SCJN, por los Secretarios Ejecutivos de Administración, de Finanzas y de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales del CJF y por el Secretario Administrativo del TEPJF. Su carácter y objetivo se circunscribían al análisis, asesoría, elaboración de acuerdos, proyectos y trabajos diversos, con el apoyo otros funcionarios de mando superior especializados en cada una de los temas relativos a recursos financieros, materiales, humanos, informáticos, de comunicación, imagen, seguros, inversiones, etc., para ser sometidos en lo individual a la autorización del órgano de administración de cada una de las tres instancias del Poder Judicial de la Federación, quienes tienen las atribuciones y facultades para legalizar dichos actos de homologación y concertación vinculatoria. Su integración, funciones y reglas de operación se describen a continuación.

3.2.3. Creación y funcionamiento del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación.

3.2.3.1. Autonomía y homologación

Uno de los primeros temas de discusión académica respecto a la naturaleza del Comité Coordinador es si puede existir una homologación en órganos autónomos entre sí. Como se ha señalado líneas arriba, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafo segundo, y 99, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración del Poder Judicial de la

Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en tanto que la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, corresponde a una comisión del propio Consejo.

Aún y cuando los referidos preceptos constitucionales establecen el principio de autonomía en la administración de recursos asignados a los referidos órganos del Poder Judicial de la Federación, debe tomarse en cuenta que, dada la unidad orgánica que la propia norma fundamental les confiere, la unificación de criterios en ese ámbito constituye una medida conveniente para fortalecer la autonomía de esos órganos y la independencia de sus miembros que, incluso, resulta necesaria para atender fielmente a los principios establecidos en los párrafos primero y segundo del artículo 134 constitucional, sin menoscabo de reconocer las particularidades derivadas de las funciones propias de aquéllos.

Atendiendo a los fines señalados en el párrafo precedente, se recuerda que en sesión conjunta celebrada el 05 de abril de 2005, los Plenos del Consejo de la Judicatura Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordaron la creación del Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación, que ha venido sesionando de forma permanente hasta nuestros días.

Si bien el funcionamiento de dicho Comité ha permitido un avance en la homologación de criterios en materia administrativa, las tres instancias jurisdiccionales estimaron conveniente emitir un acuerdo general conjunto en el cual se previó y reguló un Comité de Homologación conformado por los integrantes del Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con objeto de precisar sus atribuciones encaminadas a profundizar en la unificación de criterios en materias tales como:

imagen institucional, percepciones y capacitación de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, procedimientos para la contratación de pólizas de seguros y otros bienes o servicios, mejores prácticas en materia de transparencia, accesos a la información pública gubernamental y protección de datos personales, sistemas de viáticos y de seguridad, así como en todos aquellos que resulten relevantes para el mejor funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, sin menoscabo de que funcione en su apoyo el Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación.

Con fundamento en estos considerandos y en ejercicio de las atribuciones previstas en los artículos 11, fracción XXI, 81, fracción II y 209, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las que válidamente pueden ejercerse de manera conjunta, el Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, las Comisiones de Administración del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomaron la decisión de emitir el Acuerdo General conjunto número 1/2008, de fecha 24 de enero de 2008, mediante el cual se crea el “Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación”¹¹².

3.2.3.2. Marco normativo del Acuerdo General conjunto número 1/2008.

¹¹² Por su relevancia histórica, es menester identificar el nombre y cargo de los servidores públicos que promovieron y aprobaron la creación del mencionado Comité. Por el Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Ministro Juan N. Silva Meza. Integrante del Comité y Ministro José Fernando Franco González Salas. Integrante del Comité.

Por la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal: Consejero Luis María Aguilar Morales. Presidente de la Comisión y la Consejera María Teresa Herrera Tello. Integrante de la Comisión. Así como el Consejero Jorge Moreno Collado. Integrante de la Comisión.

Por la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa. Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Comisión y Magistrado Constancio Carrasco Daza. Integrante de la Comisión así como la Consejera Elvia Rosa Díaz de León D’Hers. Integrante de la Comisión y el Consejero Indalfer Infante González. Integrante de la Comisión.

El primer elemento que llama la atención en el acuerdo es el objetivo del mismo. De forma expresa el acuerdo sostiene que con el objetivo de homologar los criterios en los aspectos administrativos de mayor relevancia para los órganos del Poder Judicial de la Federación y de coordinar la adecuada y oportuna ejecución de las medidas adoptadas, funcionará un Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, el cual será presidido por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal y; en su apoyo, un Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa, cuya integración y atribuciones se regulan en el presente Acuerdo General Conjunto. En el próximo apartado se analizará el marco normativo del segundo de los comités mencionados.

El acuerdo general señala que el Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, estará compuesto por:

- I. Los tres Ministros integrantes del Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. Los tres Consejeros integrantes de la Comisión de Administración del Consejo de: la Judicatura Federal; y ,
- III. Los dos Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los tres Consejeros que integran la Comisión de Administración de dicho Tribunal.

El Oficial Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fungirá como Secretario Técnico del Comité, y para el oportuno seguimiento de los acuerdos del mismo, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, designarán cada uno de ellos, a un servidor público de su seno, que para ese efecto actuarán como Secretarios Técnicos Adjuntos del

Comité Coordinador. El propio acuerdo menciona que las atribuciones respectivas se fijarán en las correspondientes reglas de operación.

En ese marco, la norma señala que son facultades del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, las siguientes:

- I. Expedir Acuerdos Generales de observancia en los órganos del Poder Judicial de la Federación; así como los relativos a sus reglas de operación y a las del Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa;
- II. Promover medidas de cooperación entre los órganos el Poder Judicial de la Federación;
- III. Solicitar análisis o estudios a las áreas de cualquiera de los tres órganos del Poder Judicial de la Federación, .que contribuyan a tomar las mejores decisiones en los asuntos o materias de su competencia;
- IV. Determinar la integración de grupos de trabajo en materia de Recursos Humanos, Materiales, Financieros, Informáticos y de Comunicaciones, así como de los que estime necesarios para el ejercicio de su atribuciones;
- V. Establecer los lineamientos generales de transparencia para la emisión de información de los órganos del Poder Judicial de la Federación tanto a entidades gubernamentales como al público en general;
- VI. Tratar los asuntos que en la materia de su competencia presente alguno de sus integrantes; y
- VII. Las demás que le permitan el logro de sus objetivos y que le encomienden conjunta o separadamente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Comité de Gobierno y Administración del propio Alto Tribunal.

Como puede apreciarse el Comité Coordinador cuenta con facultades normativas, y administrativas. Entre las normativas, la más importante es la expedición de

acuerdos generales de aplicación en todos los órganos del Poder Judicial y entre las administrativas determinar la integración de los grupos de trabajo.

El modelo de toma de decisiones es interesante. Busca la construcción de consensos más allá que la democracia formal per se. Las decisiones del Comité Coordinador son tomadas por unanimidad o mayoría de votos. Para tales efectos se considerará un voto por cada uno de los órganos. Es decir, cada órgano debe contar con un consenso previo para presentar su voto al interior del Comité.

3.2.3.3. Facultades del Presidente del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación.

El Presidente es la instancia administrativa de mayor jerarquía dentro del Comité Coordinador. Tiene funciones de dirección (Presidir las sesiones del Comité o Convocar a los Integrantes del Comité Coordinador a sesiones ordinarias o extraordinarias y Dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones); así como facultades ejecutivas (Determinar el contenido del orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias; Ordenar el trámite de los asuntos del conocimiento del Comité Coordinador; Ordenar el despacho de la correspondencia oficial del Comité Coordinador) así como de validez de actos (Firmar, conjuntamente con los integrantes del Comité Coordinador, en unión del Secretario Técnico, las actas aprobadas de las sesiones.

El propio acuerdo general establece un régimen de suplencias de la presidencia. Así, en los casos de ausencias del Ministro Presidente, éste será suplido por quien ocupe la presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, en ausencia de éste, presidirá alguno de los Ministros que integran el Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como puede advertirse, el sistema mantiene la titularidad en un presidente, sea el de la Suprema Corte o del Tribunal Electoral. Lo anterior, tomando en consideración

que el Presidente de la Suprema Corte es a su vez Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, por lo que, el único presidente adicional lo es el del Tribunal Electoral.

Lo anterior lleva a los órganos del Poder Judicial de la Federación a que la presidencia sea ocupada por el otro Presidente electo por sus pares: el electoral. Ante la ausencia de ambos, la presidencia debe recaer en algún ministro. La interpretación teleológica de esta disposición es que los ministros forman parte del más Alto Tribunal de la República y, por tanto, se encuentran por encima de los demás integrantes del Consejo o de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

3.2.3.4. Sesiones del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación.

El acuerdo general refiere que el Comité sesionará válidamente con la presencia de la mayoría de los integrantes de cada uno de los órganos del Poder Judicial de la Federación que lo Integran. Las sesiones ordinarias tendrán lugar cada tres meses y las extraordinarias cuando se estime necesario, a petición de cualquiera de sus integrantes.

De cada sesión se levantará acta circunstanciada, en la que se harán constar los acuerdos tomados, misma que será suscrita conjuntamente por los integrantes del Comité Coordinador, en unión del Secretario Técnico.

Respecto al seguimiento de los acuerdos del Comité Coordinador, el acuerdo general menciona que corresponde al Secretario Técnico del Comité y a los Secretarios Técnicos Adjuntos; quienes, para dar oportuno cumplimiento a los mismos, integrarán grupos de trabajo compuestos por servidores públicos de las tres instituciones, cuya función principal será, en el ámbito de su competencia,

apoyar al Comité Coordinador mediante la realización de los análisis, estudios o propuestas que se les encomienden.

3.2.4. El Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación.

3.2.4.1. El Acuerdo General

El Acuerdo General, además de regular al Comité Coordinador para homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional establece como instancia ejecutiva al Comité Interinstitucional¹¹³. Este Comité Interinstitucional está integrado por:

- I. El Oficial Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en quien recae la presidencia del Comité;
- II. Los Secretarios. Ejecutivos de Administración, de Finanzas y de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales, del Consejo de la Judicatura Federal;
- III. El Secretario de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y
- IV. El titular de la Dirección General Adjunta a la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

Asimismo, el acuerdo general prevé que el Secretario Ejecutivo de Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fungirá como su Secretario Técnico.

El propio Acuerdo establece como atribuciones del Comité Interinstitucional, las de apoyo al Comité Coordinador (Apoyar al Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional; Supervisar la realización y entrega oportuna de los análisis o estudios solicitados por el Comité Coordinador

¹¹³ Punto Séptimo.

para homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional), y las de decisión delegada (Tratar los asuntos que en materia de recursos humanos, materiales, financieros, informáticos y de comunicaciones, le encomiende el Comité Coordinador; Vigilar el cumplimiento íntegro y oportuno de los acuerdos aprobados e informar de ello al Comité Coordinador).

Asimismo, prevé funciones de información (Supervisar que la información proporcionada a entidades gubernamentales y al público en general corresponda a la determinada por el Comité Coordinador o por el propio Comité Interinstitucional; o Rendir los informes que le sean requeridos por el Comité Coordinador o cualquiera de los órganos del Poder Judicial de la Federación).¹¹⁴

En ese marco, se establecieron lineamientos para su operación, los cuales se señalan a continuación.

3.2.4.2. Los lineamientos del Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación

El nombre oficial del Comité de acuerdo a sus lineamientos fue Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación. De acuerdo con su marco normativo, el objetivo del mismo fue: Promover y establecer políticas, programas y acuerdos conjuntos, entre la Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con objeto de homologar, en lo posible, las remuneraciones, tabuladores, catálogos de puestos, prestaciones, criterios presupuestales, optimización de bienes inmuebles, sistemas informáticos, bases de datos e intercambio de información institucional, Así como, impulsar negociaciones conjuntas para la contratación de servicios y

¹¹⁴ Punto octavo del acuerdo.

adquisición de bienes, para obtener los mejores precios, condiciones y ventajas para éste Poder.

a) Los recursos del Poder Judicial

Se trata de un lineamiento compuesto por 25 artículos. En su artículo segundo, se señala que el Comité tiene sustento en la aprobación de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes cuentan con representantes en su integración. En el artículo 4, se establece que el objetivo del Comité será homologar criterios y acuerdos en materia administrativa, entre los tres órganos que conforman el Poder Judicial, así como la información que se proporciona a dependencias gubernamentales. La homologación cubrirá los temas de Recursos Humanos, Materiales, Financieros, Informáticos y de Comunicaciones.

Como puede apreciarse, los recursos del Poder Judicial de la Federación abarcan los humanos (esto es, el personal administrativo y jurisdiccional); materiales (los bienes muebles e inmuebles en los que se presta el servicio); los financieros (los recursos presupuestales o autogenerados por los órganos del Poder Judicial de la Federación por la venta de libros o recuerdos); informáticos (la red de comunicación) y de comunicaciones (los instrumentos de comunicación social e interna de los órganos).

b) Clasificación de funciones

En el marco normativo también se encuentran los alcances del Comité que, de acuerdo con la disposición bajo análisis son los de:

- I. Diseñar e instrumentar políticas integrales en materia presupuestal, laboral y de seguros;
- II. Impulsar y ejecutar estrategias de negociación en grupo sobre precios y

condiciones de primas de seguros, tasas de interés, etc.; así como, en la contratación de servicios y adquisición de bienes que beneficien en forma conjunta a los tres órganos del Poder Judicial de la Federación;

III. Procurar la homologación de los Catálogos de Puestos, Tabulador de Sueldos, Prestaciones, Licencias, Comisiones y Antigüedades;

IV. Establecer bases de colaboración para compartir tecnologías, plataformas y sistemas informáticos y de comunicaciones, que permitan explotar en conjunto la información que manejan en sus respectivas bases de datos laborales, con objeto de facilitar los diversos trámites que realizan los servidores públicos adscritos al Poder Judicial de la Federación, al menor tiempo y costo posibles.

V. Instrumentar mecanismos de evaluación financiera, que permitan conocer la estacionalidad y el comportamiento del gasto para autorizar transferencias y ampliaciones presupuestales; y

VI. Promover ante los plenos de las Comisiones de Administración de cada órgano jurisdiccional la formalización y autorización de los acuerdos que se tomen en el seno del Comité.

De las anteriores seis competencias del Comité podemos advertir que se clasifican en normativas (creación de políticas internas, bases de coordinación y homologación de catálogos), así como de control (mecanismos de evaluación financiera y negociación en grupos de condiciones de contratación).

c) Integración del Comité

De acuerdo con la disposición legal, el Comité está integrado por cinco representantes, uno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otro del Tribunal Electoral y tres del Consejo de la Judicatura Federal, por cada representante existirá un suplente, quien sólo entrará en funciones en ausencia del primero, además existirán un Secretario Técnico y un Secretario de Acuerdos. Las personas que forman parte del Comité Coordinador representan a alguno de los tres órganos. Como su función es administrativa, se establece que

determinados funcionarios serán integrantes del Comité en razón de su nombramiento en cualquiera de las instituciones.

En el caso, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es representada por: a) El titular de la Secretaría General de la Presidencia y de la Oficialía Mayor. Por parte del Consejo: El titular de la Secretaría Ejecutiva de Administración; El titular de la Secretaría Ejecutiva de Finanzas; y El titular de la Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales. Finalmente, por lo que respecta al Tribunal Electoral: El titular de la Secretaría Administrativa.

Como puede apreciarse la designación como representante de uno de los tres órganos cúspide del sistema depende del nombramiento del cargo. Por ello, los representantes serán nombrados o removidos automáticamente con el nombramiento o separación del cargo. En consecuencia, duran en el encargo mientras permanecen como titulares de los cargos.

d) Sesiones del Comité Interinstitucional

El marco normativo del Comité prevé que las decisiones deberán ser tomadas por unanimidad de votos, en caso contrario se informará a los respectivos órganos del Poder Judicial para que estén en aptitud de resolver lo conducente. Lo anterior implica que la decisión, en caso de disenso, debe ser resuelta por los órganos de dirección, en atención a las líneas de mando del Poder Judicial de la Federación.

Las sesiones son ordinarias, de acuerdo con calendario y extraordinarias. El quórum de validez de las sesiones es demasiado elevado. El numeral 12 de los lineamientos señala que el Comité Coordinador sesionará válidamente, con la presencia de la totalidad de sus integrantes (titulares o suplentes). Esto pareciera una norma excesivamente exigente para los integrantes, pues bastaría con la ausencia de

uno sólo de los suplentes para que pudiera combatirse la legalidad de la integración.

Respecto a las sesiones extraordinarias, los lineamientos señalan en su numeral 13 que se realizarán tantas sesiones extraordinarias como sea necesario, de acuerdo a las necesidades de los órganos del Poder Judicial, por lo que los tiempos podrán variar según criterio del Secretario Técnico en estos casos.

El procedimiento está pensado para que el orden del día, junto con la documentación soporte, se entregarán a los integrantes del Comité Coordinador, con cinco días hábiles de anticipación para la celebración de la sesión ordinaria, sin embargo podrá reducirse el tiempo señalado en caso de sesión extraordinaria. Con el objeto de formalizar las decisiones, de cada sesión se levantará un acta con los acuerdos tomados, la cual será suscrita por los integrantes asistentes.

Finalmente, en el punto correspondiente a asuntos generales, se autoriza a cada integrante la posible inclusión de asuntos de carácter informativo y urgente que no pudieran esperar a una reunión extraordinaria siempre que así lo aprueben los miembros.

e) Distribución de grupos de trabajo

Los grupos de trabajo se organizarán en materia de: Recursos Humanos, Materiales, Financieros y otros. Tendrán como función analizar y discutir a nivel de detalle, los asuntos planteados al Comité Coordinador para presentar soluciones concretas de aplicación integral y conveniente para los órganos del Poder Judicial participantes. Cada grupo de trabajo tendrá designado a un responsable debidamente reconocido por cada institución, para los temas de recursos humanos, materiales, financieros y otras si fuera necesario. En caso de que el representante titular no asista a alguna sesión, el suplente tendrá las facultades para votar y/o tomar la decisión correspondiente.

f) Funciones del Comité Interinstitucional

El numeral 21 de los lineamientos establece las funciones del Comité Coordinador. Básicamente, se pueden englobar nuevamente en funciones de investigación, cooperación, información y control.

Entre las primeras, las funciones de investigación, se encuentra la de: II. Generar análisis o estudios que contribuyan a tomar las mejores decisiones en los asuntos que se sometan al Comité Coordinador.

Respecto de las segundas, encontramos las de: I. Promover medidas de cooperación mutua entre los órganos del Poder Judicial y III. Tratar los asuntos en materia de Recursos Humanos, Materiales, Financieros e informáticos y de comunicaciones, que alguno de los órganos integrantes presenten con motivo de consenso para la homologación.

En el ámbito de las facultades de información, encontramos las de: V. Formular informes que le sean requeridos por los Plenos del Poder Judicial de la Federación.

En el espacio de las facultades del control encontramos las competencias para: IV. Supervisar que la información proporcionada a entidades gubernamentales corresponda a la resuelta en el Comité Coordinador y VI. Vigilar que los acuerdos aprobados se cumplan.

Entre las funciones de gestión existe la de: VII. Buscar alcanzar las mejores negociaciones y acuerdos posibles. Finalmente, la norma contiene una facultad abierta (VIII. Las demás funciones que le sean encomendadas por órgano superior competente).

g) Órganos auxiliares del Comité y funciones

El Comité se auxiliará de un Secretario Técnico, un Secretario de Acuerdos y de grupos de trabajo conformados por las Direcciones Generales de la materia de que se trate; de la Suprema Corte, del Consejo y del Tribunal Electoral.

El Secretario Técnico del Comité tiene funciones de logística para las sesiones (Recibir la confirmación de la existencia de asuntos a tratar por parte de los representantes del órgano del Poder Judicial correspondiente y convocar a los integrantes del Comité Coordinador con la antelación debida; Con el apoyo del Secretario de Acuerdos preparar y presentar el orden del día de la sesión, junto con los asuntos listados que se tratarán; Registrar lista de asistencia para determinar si existe quórum en la sesión a celebrarse).

Asimismo, tiene facultades de registro y seguimiento (Suscribir los oficios cuya expedición haya acordado el Comité Coordinador; Vigilar que se registren los acuerdos del Comité Coordinador y dar seguimiento a los mismos; Convocar y coordinar a los grupos de trabajo a fin de lograr planteamientos analizados, discutidos y concertados por parte de dichos grupos; Verificar la unanimidad necesaria para la toma de decisiones y en caso de no haber consenso en los grupos de trabajo, presentar al Comité Coordinador las diferentes opciones con los soportes correspondientes, Verificar que las decisiones se ubiquen y cumplan con la legalidad correspondiente, para lo que recurrirá en su caso, a la opinión jurídica de la Secretaría Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Finalmente, tiene facultades de participación en el Comité (Garantizar que cada asunto aprobado por el Comité Coordinador esté respaldado con la firma de los miembros asistentes a la sesión celebrada; Presentar al Comité Coordinador puntos de acuerdo que considere necesario o conveniente para las tres instituciones y Participar en su caso, en los Grupos de Trabajo).

Respecto al Secretario de Acuerdos, los lineamientos establecen que tendrá las siguientes funciones de apoyo: Apoyar al Secretario Técnico en la preparación y presentación del orden del día de la sesión, junto con los asuntos listados que se tratarán, incluyendo los documentos necesarios y los apoyos que se requieran, de lo cual remitirá copia a cada integrante del Comité Coordinador; Plasmar en actas los acuerdos emanados del Comité, cuidando que éstos cumplan con los requisitos establecidos por el Pleno para la creación del Comité Coordinador y Elaborar las actas de las sesiones para la aprobación del Comité Coordinador e integrarlas en el expediente respectivo.

Asimismo, cuenta con facultades de fedatario al contar con la competencia para Certificar las copias de las actas que se generen con motivo de las sesiones, así como los demás documentos que obren en los archivos del propio Comité Coordinador, cuando proceda su expedición; así como para Circular las actas para revisión y firma, tres y cinco días hábiles respectivamente, después de realizada la sesión de del Comité Coordinador.

Finalmente, cuenta con facultades de archivo, al tener competencia para Vigilar que el archivo de los documentos analizados por el Comité Coordinador esté completo y se mantenga actualizado, cuidando su conservación por el tiempo fijado por el Comité Coordinador;

En lo correspondiente a las facultades de los responsables de los Grupos de Trabajo, los lineamientos establecen las siguientes funciones: Participar y formular las observaciones y propuestas de los asuntos a tratar en el orden del día; Comunicar oportunamente al Presidente o al Secretario Técnico de la imposibilidad para concurrir a las sesiones, para lo cual será necesario la asistencia del suplente; Remitir al Secretario Técnico, con seis días de anticipación antes de la reunión, los documentos e información detallada de los asuntos que deseen someter a la consideración del Comité Coordinador para los análisis correspondientes según su área de competencia; Analizar a nivel de

detalle las propuestas para puntos de acuerdo; Coordinarse, cuando así se requiera, con los demás Grupos de Trabajo de tal manera que se llegue a la mejor conclusión; Presentar, en su caso, opciones para decisiones que requieran ser votadas; Asistir a las sesiones del Comité Coordinador en el lugar, hora y fecha señalados; Verificar que el desarrollo de las sesiones del Comité Coordinador se realice de acuerdo con los lineamientos de integración y funcionamiento del Comité Coordinador; e Informar al Secretario Técnico sobre los avances de los trabajos en desarrollo.

3.2.4.3. Los retos de la modernización del Poder Judicial de la Federación.

El Poder Judicial de la Federación, como una de las respuestas a la problemática generada por la disparidad administrativa del mismo, así como para eficientar el ejercicio de sus recursos, generó el Comité Coordinador al cual nos acabamos de referir, auxiliado en sus funciones por un Comité Interinstitucional.

Se trató de una respuesta institucional a la problemática de expansión judicial. Las reformas constitucionales de 1994, 1996 y 2011 establecieron nuevas condiciones de ejercicio de los derechos y un nuevo diseño institucional para el Poder Judicial de la Federación.¹¹⁵

Ello, trajo como consecuencia algunos problemas:

- a) La estructura organizaciones no siempre fue uniforme y transparente;
- b) La distribución de tareas no siempre fue óptima;
- c) Las oficinas administrativas en ocasiones desarrollaban funciones no necesariamente vinculadas a lo judicial;
- d) En muchas ocasiones, las estructuras existentes estaban orientadas a la persona y no a perfiles de puesto y función;
- e) La generación de problemas de coordinación y comunicación entre áreas, al repetir funciones;

¹¹⁵ Respecto al Consejo de la Judicatura Federal, entre otros, la obra de VALLS Hernández, Sergio, Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia, Taxxx editores, 2002, p. 55

- f) La falta de conocimiento de los titulares en los temas administrativos generó un desprecio por la rama administrativa de los tribunales, que no ayudó en la construcción de un modelo que buscara la eficiencia y eficacia de los tribunales.

En este marco, y después de una década de labores de acercamiento entre los órganos jurisdiccionales, es importante revisar cuál ha sido su actuación y determinar si el modelo fue viable y valioso para la modernización administrativa del Poder Judicial de la Federación. Ello se analizará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV.

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DEL COMITÉ COORDINADOR PARA HOMOLOGAR CRITERIOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA E INTERINSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

4.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL COMITÉ COORDINADOR PARA HOMOLOGAR CRITERIOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA E INTERINSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

4.1.1. Naturaleza de los acuerdos generales.

El artículo 94 constitucional establece un distingo entre los órganos que forman parte del Poder Judicial y que, por tanto, detentan dicho poder y el Consejo de la Judicatura Federal, que es definido como un órgano de naturaleza administrativa. También faculta a los plenos, como se ha sostenido, para emitir acuerdos generales que tienen el status de normas jurídicas de carácter general. Sin embargo, no se ha planteado cuál es la naturaleza específica de dichas normas y, por consiguiente, respecto a la naturaleza jurídica del Comité Coordinador.

Los acuerdos generales se encuentran regulados por los artículos 94, 99 y 100 constitucionales. Se trata de normas jurídicas que forman parte del sistema jurídico mexicano. Entre los principios que las componen podemos encontrar los de:

- a) Generalidad, se aplican para todos los casos que regulan. Si bien se trata de una generalidad circunscrita a las personas e instituciones que forman parte del Poder Judicial de la Federación;
- b) Abstractas, dado que se aplican para cualquier caso que se presente durante su vigencia (salvo los casos de los acuerdos de creación de órganos jurisdiccionales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal

que son de naturaleza concreta);

- c) De difusión general, dado que se ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que inicie su vigencia;
- d) Formales, sólo pueden ser aprobadas por determinados órganos (los plenos de la Suprema Corte, Consejo de la Judicatura Federal o del Tribunal Electoral) y a través del procedimiento establecido para ello;
- e) Reserva constitucional, convencional o legal, sólo pueden desarrollar normas establecidas a nivel constitucional, convencional o legal, aumentando los derechos pero de ninguna manera restringiendo el ejercicio de los mismos.
- f) Materias vedadas, relacionado con el anterior, en un acuerdo general no pueden restringirse derechos fundamentales y,
- g) Operatividad. Los acuerdos generales deben establecer los mecanismos para hacer operativas normas de corte superior.

Los acuerdos generales, individuales o en conjunto, abstractos o concretos, generan una modificación interna de procedimiento, estructura o facultad. Lo anterior quiere decir que, para algunos temas específicos, la estructura del Poder Judicial puede tener soporte en acuerdos generales. Lo anterior, nos lleva a plantear cuál es el fundamento de las distintas instancias que conforman el Poder Judicial de la Federación.

4.1.2. Naturaleza del Comité Coordinador.

La pregunta anterior sólo puede ser respondida clasificando el tipo de disposición jurídica que da sustento al órgano u organismo del Poder Judicial. Esto es, al fundamento primario de su marco de actuación y origen. Al respecto, podemos encontrar la clasificación siguiente:

- a) Órganos judiciales de carácter constitucional (Suprema Corte de Justicia de

la Nación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y el Tribunal Electoral);

- b) Órganos administrativos de carácter constitucional (Consejo de la Judicatura Federal que es un órgano de relevancia constitucional y Comisión de Administración del TEPJF);
- c) Órganos auxiliares a la administración de justicia de carácter legal (Instituto Federal de Defensoría Pública, Instituto de la Judicatura Federal, IFECOM, Visitaduría Judicial, Contraloría, Fondo de apoyo a la impartición de justicia).
- d) Órganos administrativos de base infralegal sea reglamentaria o de acuerdo general (Visitaduría del TEPJF, Comité Coordinador para la homologación, Comisión Substanciadora)

Como puede advertirse, el Comité Coordinador para Homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación tiene base infralegal. Sin embargo, al ser un órgano constituido por un acuerdo general conjunto de los tres plenos, su jerarquía orgánica se encuentra por debajo de los órganos que tienen sustento legal, pero por encima de aquellos que sólo provienen de un reglamento o acuerdo de un solo pleno.

4.2. DIAGNÓSTICO DEL ESTADO DE LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL ANTES DE LA CREACIÓN DEL COMITÉ COORDINADOR.

4.2.1. Los informes anuales de labores como fuente de información.

En el capítulo anterior se describió de forma somera el proceso de reforma judicial instrumentado para modernizar el sistema judicial mexicano. Asimismo, se planteó el marco jurídico de actuación del Comité Coordinador y del Comité Interinstitucional para efecto de determinar sus alcances. Sin embargo, dicho análisis no estaría completo sino se introducen dos elementos adicionales de reflexión.

En primer lugar, cuál es el estado en el que se encontraba la administración de justicia federal antes de la creación del Comité. ¿Cómo relatan los documentos de la época el modelo de administración del Poder Judicial? A partir de dicho diagnóstico es fácil advertir las mejoras de los últimos años.

El segundo elemento es cuáles han sido los resultados del Comité Coordinador y del Comité Interinstitucional en estos años. Para ello es necesario revisar una época del Comité y comprender los avances que ha significado para el diseño institucional. Finalmente, a partir de este proceso de revisión, establecer una proyección de los retos que deberá asumir el Comité y el Poder Judicial, a efecto de alcanzar el objetivo de modernizar el sistema judicial.

En ese orden de ideas, para saber cómo se administraba el Poder Judicial de la Federación en el pasado, debe partirse de un análisis de los informes de labores de los ministros presidentes, que constituyen una fuente de información única sobre las prácticas y estructuras administrativas anteriores en el Poder Judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece como obligación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la de rendir un informe anual de actividades del Poder Judicial, ante el pleno de los ministros. El Presidente del Tribunal Electoral también cuenta con idéntica atribución, ante los plenos conjuntos.

En ese marco, podemos dividir en tres grandes formatos de rendición de informes de los presidentes a partir de la novena época.

El primero de ellos corresponde a la primera parte de la novena época. En la que los ministros presidentes Genaro Góngora y José Vicente Aguinaco mantenían un formato decimonónico de rendición de cuentas. Se trataba de la repetición párrafo por párrafo de las mismas ideas, sin proporcionar mayor información, ni

perspectiva programática o un enfoque que privilegiara la obtención de datos estadísticos o valor adicional para funcionarios, investigadores o ciudadanos.

La segundo tipo de informes, que inicia con el Informe Anual de Labores 2003 que rinde el Ministro Mariano Azuela Güitrón contempla una estructura más moderna que incorpora análisis estadístico, fotografías y metas programáticas por cada una de las áreas.¹¹⁶ En ese mismo estilo se aprecian los informes que rindió el entonces Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.¹¹⁷

La evolución entre los tipos de informe es clara y radical. Los primeros denotan un desdén por lo administrativo, por la rendición de cuentas. Los segundos presentar mayor información para los ciudadanos. Están pensados en el modelo de órgano que trasciende su tiempo y se ve situado en un proceso histórico. Sin embargo, el defecto es que los procesos entre los órganos no se encuentran relacionados. Se puede encontrar, por ejemplo, un apartado diferenciado para cada órgano cúspide, sin vinculación con los demás.

El tercer modelo de informe es aquel que empieza a unificar los procesos de los tres órganos cúspide, para reflejar la información agregada de todo el Poder Judicial de la Federación como un todo integral. A este tipo de informes corresponderá la parte final del Ministro Ortiz Mayagoitia y los informes del Ministro Juan Silva Meza.

¹¹⁶ Poder Judicial de la Federación, Informe Anual de Labores 2003, México, PJJ, 2004.

¹¹⁷ TEPJF, III Informe 2002-2003, México, TEPJF, 2003. En el mismo tono se encuentran los informes 2000-2001; 2001-2002 y 2003-2004.

4.2.2. El contenido administrativo de los informes de labores anteriores al Comité Coordinador.

El Informe Anual de Labores 2003 es un grueso volumen de 743 páginas. Está organizado por los órganos cúspide: primero la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a continuación el Consejo de la Judicatura Federal y concluye con un breve apartado del Tribunal Electoral.

A partir del punto 1.4 del mensaje encontramos el análisis administrativo.¹¹⁸ En el marco del mensaje que rindió el Ministro Presidente, se advierte lo siguiente:

“Estas ideas¹¹⁹ prevalecieron en el Acuerdo Plenario 2/2003 que creó los Comités de “Gobierno y Administración”, “de Programación y agilización de asuntos”, de “Acuerdos y reglamentos”, de “Biblioteca, archivo e informática”, de “Desarrollo humano, salud y acción social”, de “Relaciones Públicas nacionales e internacionales”, de “publicaciones y promoción educativa”, y de comunicación social. Posteriormente se creó la “Comisión de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental”

Como puede apreciarse, el objetivo era de construcción institucional al interior de la Suprema Corte, de forma separada del Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral. La dinámica administrativa interna respondía a un esfuerzo individual en el que los retos se asumían a partir de cada área. Incluso, en el análisis del citado informe, puede verse que cada área empieza a realizar un esfuerzo de planeación con la incorporación del rubro Temas considerados a la zaga y relacionados con la prospectiva para los años 2004-2006, lo cual, a pesar de ser un avance importante, sigue siendo desvinculado y se circunscribe a esfuerzos individuales de cada área.

¹¹⁸ Poder Judicial de la Federación, obra citada, p. XXIV.

¹¹⁹ La del Presidente como un representante del Poder Judicial que puede ser condicionado por la mayoría.

Por ejemplo, en dicho informe la prospectiva para los años 2004-2006 de la Dirección General Adjunta a la Presidencia, fue, entre otros elementos, promover nuevas formas de funcionamiento e interlocución con los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.¹²⁰ En el ámbito de la Secretaría Ejecutiva del Pleno el objetivo era el adecuado control de la documentación e incrementar las comunicaciones electrónicas con todos los órganos jurisdiccionales.¹²¹

En el ámbito de los recursos humanos, los temas eran internos: sistematización de nombramientos; programas computarizados para la simplificación de procesos de control; que todos los funcionarios contaran con la CURP y la conclusión de un proceso de unificación de base de datos del área metropolitana con el interior de la República. Se señala también que se iniciarán las evaluaciones de desempeño y que se iniciarán los estudios para determinar las mejores condiciones para la contratación de los seguros del Consejo de la Judicatura Federal.¹²²

La Dirección General de Administración Regional reporta como prospectiva el desarrollo de nuevos sistemas informáticos¹²³, entre otras; La Secretaría de Finanzas consideraba como tema considerado a la zaga y relacionado con la prospectiva, el proceso de consolidación de su independencia técnica y de gestión, es decir, lo contrario a la homologación.¹²⁴

En el Informe Anual de Labores 2004¹²⁵ se expone un modelo pensado en las áreas, pero relacionadas en razón de las funciones que cada área desempeña. La administración de los recursos engloba recursos humanos, materiales y financieros, y la forma de medir la prospectiva es a través de compromisos. Para recursos financieros, el compromiso era conseguir la autonomía financiera y la

¹²⁰ Informe anual de labores 2003, p. 327

¹²¹ *Ibidem*, p. 449

¹²² *Ibidem*, p. 508

¹²³ *Ibidem*, p. 586

¹²⁴ *Ibidem*, p. 602

¹²⁵ Informe anual de labores 2004, PJJ, México, 2004

consolidación administrativa pensando, nuevamente, en un modelo separado del Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte. En el ámbito de la Dirección General de Informática la idea era la renovación de la imagen del Consejo de la Judicatura, el desarrollo de flujogramas procesales para tribunal unitario y juzgado de distrito y la medición del desempeño.¹²⁶

Con la anterior descripción no pretendo cuestionar ni los métodos ni mucho menos el modelo de informe institucional. Creo que es necesario resaltar, por el contrario, que la planeación administrativa y la rendición de informes desde una óptica moderna se pusieron en primer plano a partir de los informes 2003 a 2006. Eso no puede ser soslayado. Sin embargo, también hay que decir que los informes antes del Comité Coordinador para Homologar, como son los de 2003 y 2004, que es cuando el Comité empieza a dar frutos, tienen una perspectiva individualista de cada institución, y, por ende, la multiplicación de esfuerzos para la consecución de los mismos fines institucionales. Esto empezaría a cambiar con el Comité Coordinador.

4.3. EL COMITÉ COORDINADOR PARA HOMOLOGAR CRITERIOS (2011-2014). ANÁLISIS DE UNA ÉPOCA.

Entre el 22 de febrero de 2011 y el 20 de febrero de 2014, el Comité Coordinador sesionó en ocho ocasiones, según se desprende del cuadro siguiente:

Consecutivo	Fecha	Puntos del orden del día
1	22 de febrero de 2011	Siete (más tres adicionales que fueron

¹²⁶ *Ibidem*, p. 912

		separados del punto número dos y dos de asuntos generales) 12
2	29 de septiembre de 2011	Siete
3	25 de octubre de 2011	Tres
4	20 de febrero de 2012	Cinco
5	21 de junio de 2012	Tres
6	19 de febrero de 2013	Siete
7	21 de noviembre de 2013	Cuatro
8	20 de febrero de 2014	Siete
Total		48 asuntos

La dinámica de las sesiones obedece siempre a la misma metodología: aprobación del orden del día, desahogo de los asuntos y, al final, asuntos generales. Si bien las actas no permiten conocer la discusión sobre los puntos, si es posible conocer los resultados finales y los acuerdos.

En la sesión del 22 de febrero de 2011, por ejemplo, los temas relevantes fueron:

- a) Acuerdo por el que se autoriza la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Manual que regula las percepciones para los servidores públicos del poder Judicial de la Federación. Ese punto fue dividido en cada documento: Lineamientos homologados sobre las remuneraciones para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación¹²⁷; Lineamientos homologados sobre los apoyos para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y el Calendario de pagos 2011¹²⁸.
- b) Acuerdo por el que se establecen las medidas de carácter general de

¹²⁷ En el punto en específico se autorizó incluir a los ministros y consejeros para el caso del pago de riesgo contemplado para los magistrados del Tribunal Electoral.

¹²⁸ En el punto en específico se aprobó homologar las fechas de pago.

racionalidad y disciplina presupuestal para el ejercicio fiscal 2011. El Comité lo aprobó.

- c) Acuerdo General conjunto de los plenos que regula el proceso contable de dichos órganos.
- d) Contratación de los servicios administrativos y extendidos de la red virtual privada del Poder Judicial de la Federación, en la que se autorizó detener el procedimiento licitatorio para realizar los estudios técnicos correspondientes para incorporar servicios de instituciones públicas como INFOTEC-CFE. Asimismo, autorizó prorrogar los contratos vigentes con la finalidad de darle continuidad al servicio en lo que se realizan las reuniones de trabajo.¹²⁹
- e) En los asuntos generales se discutió el apoyo de vales de gasolina y de apoyo en comidas, acordando que se analizara si su elevación impactaba en el salario de los servidores públicos.

En la sesión de 22 de septiembre de 2011,¹³⁰ se analizaron los siguientes asuntos, sin contar la aprobación del orden del día:

- a) Contratación de los servicios administrados y extendidos de la red privada virtual del Poder Judicial de la Federación. Se recibió el dictamen en el que se exponía la cobertura de los principales proveedores de servicios digitales a nivel nacional, la infraestructura utilizada por distintos actores del sector público y las recomendaciones realizadas por los responsables de las tecnologías de la información. El Comité tomó conocimiento y manifestó la coincidencia con el dictamen que define la política de homologación para la red privada, por lo que los órganos debían actuar conforme a sus atribuciones y a la normatividad aplicable
- b) Contratación de seguros, en el que se acordó la instalación de un grupo de trabajo, para analizar las mejores condiciones para la contratación de los seguros de todo el Poder Judicial de la Federación.

¹²⁹ Acta de la sesión ordinaria de 22 de febrero de 2011, p. 7

¹³⁰ Acta de 29 de septiembre de 2011, p. 11

- c) Proyecto de acuerdo por el que se modifica el acuerdo general conjunto 1/2008.
- d) Informe sobre la remuneración total anual 201, en el que se disminuyó la percepción del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral para hacerlo homologo al de Ministro Presidente, magistrados, ministros y consejeros.
- e) Proyecto de presupuesto del PJF 2012, el cual ascendió a 45,832.7 millones de pesos.
- f) En el apartado de asuntos generales se presentó el proyecto de reglas para unificar el Plan de pensiones complementarias en el Poder Judicial de la Federación, el Calendario de sesiones, y la Semana de la Protección civil del Poder Judicial de la Federación.

En la sesión de 25 de octubre de 2011¹³¹ se analizaron tres puntos del orden del día: la aprobación del orden del día, el procedimiento de contratación de seguros del Poder Judicial de la Federación y los asuntos generales.

El procedimiento de contratación de seguros incluía, a su vez, cuatro documentos diferentes:

- a) Razonabilidad de la propuesta para la contratación de seguros del Poder Judicial de la Federación;
- b) Consideraciones respecto a la licitación pública integral de los seguros del Poder Judicial;
- c) Cuadro sinóptico de las coberturas de gastos médicos mayores, de vida y de separación; y,
- d) Bases de licitación pública de seguros instituciones y voluntarios del Poder Judicial contratación plurianual. Al final, se excluyeron de la plurianualidad los seguros de separación individualizada y colectivo de retiro. Los seguros de daños y de vehículos se dividieron en dos partidas independientes. Los seguros se separaron en tres partidas:

¹³¹ Acta de la sesión ordinaria el 25 de octubre de 2011, p. 8

- Partida uno: gastos médicos mayores, vida e invalidez;
- Partida dos, seguros de daños;
- Partida tres, seguros de vehículos.

Con el fin de garantizar la continuidad y calidad, se establece la revisión anual de las condiciones de los seguros. Aunado a que se deberán modificar los criterios de adjudicación a fin de establecer expresamente que el precio no será el único factor a tomar en cuenta sino además las condiciones de calidad, eficiencia, servicio y oportunidad, criterios establecidos en el artículo 134 constitucional. Se acordó hacer una consulta a la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas para y una revisión jurídica de las coberturas. Con lo anterior, se solicitó una licitación diferenciada.

En la sesión de 20 de febrero de 2012¹³², se discutieron los asuntos siguientes:

- a) Acuerdo por el que se autoriza la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Manual que regula las remuneraciones de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. Uno de los temas relevantes fue que se aprobó que las percepciones de los ministros, consejeros, magistrados de la Sala Superior y Regionales no tendrán incremento salarial en términos reales, sino solo la homologación de los tres órganos con el incremento de la inflación. Se autorizó, además, que se incrementara el sueldo básico del personal operativo del 5% bruto lo que significa un 3.5% al neto. Se aprobó que la nómina del Consejo se mueva de forma gradual para pagar los días quince y treinta de cada mes.
- b) Acuerdo General del Comité Coordinador para homologar criterios en materia administrativa e institucional del Poder Judicial de la Federación por el que se establecen las medidas de carácter general de racionalidad y

¹³² Acta de la segunda sesión ordinaria del 20 de febrero de 2012 del Comité Coordinador para homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación.

disciplina presupuestal para el ejercicio fiscal 2012, mismo que fue aprobado y que estableció como una meta de ahorro del Poder Judicial de la Federación de \$229,482,000.00 lo que significa un incremento del 25.2% en relación con el ejercicio fiscal de 2011. Se promueve el ahorro en compras consolidadas, la utilización de la infraestructura física del Poder Judicial, racionalización en envíos de paquetería, estandarización de equipo de oficina; se plantea que las becas y capacitación se orienten a temas que tengan un impacto de mejora en las funciones de los servidores públicos.

- c) Informe sobre la contratación de seguros del Poder Judicial de la Federación, en el que se acordó que cada órgano haga un corte y revisión de las inconformidades tanto de seguros de gastos médicos como de vehículos. Así como una reunión con funcionarios de alto nivel de Banorte.
- d) En asuntos generales las autorizaciones de los acuerdos aprobatorios del Tribunal Electoral y del Consejo de la Judicatura sobre las licencias de maternidad, paternidad y adopción, en el que se aprobó su homologación.

En la sesión extraordinaria de 21 de junio de 2012¹³³ se ventilaron los siguientes temas:

- a) Información de seguros Banorte sobre incidencias presentadas en la póliza del seguro de gastos médicos del Poder Judicial de la Federación. El Director General de Banorte Generali presentó un informe en seguimiento a la reunión del 1 de marzo de 2012 y del documento de 6 de marzo de 2012 en el que mencionan siete temas relativos a incidencias:
 - 1. Red de médicos, hospitales y proveedores de servicio: La incidencia fue que no se contaba con un número suficiente de hospitales ni de proveedores de servicios médicos que proporcionen condiciones preferenciales a los servidores públicos. El informe señala que se cuenta con el 100% de hospitales de niveles A y B y con un número de

¹³³ Acta de la Primera sesión extraordinaria de 21 de junio de 2012 del Comité Coordinador para homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación.

860 proveedores, superando el número de proveedores de la póliza anterior de 799.

2. Módulos de atención en hospitales y en las instancias del Poder Judicial de la Federación: la incidencia versa sobre la urgencia de establecer módulos de atención a los asegurados en los principales hospitales. El informe señala que se garantiza la atención en 47 hospitales principales a nivel nacional.
3. Coordinadores médicos: necesidad de contar con coordinadores médicos en todas las localidades. Se informó que se realizó la contratación y capacitación de 65 coordinadores médicos.
4. Exención de depósito hospitalario. Se informó que se formalizó la aplicación de este beneficio en los hospitales. Se implementó a partir del 15 de abril de 2012 la deducción de mil pesos a cuenta de deducible si el hospital solicita depósito al ingresar.
5. Tabuladores médicos. Se informó que se ajustaron los tabuladores médicos a 39 SMM igualando los que tenían con la aseguradora anterior.
6. Reembolsos: Se informó que el 11 de mayo se tienen 268 reembolsos en proceso.
7. Entrega de pólizas: Se informó que se concluyeron la entrega de la póliza inicial y que a más tardar el 18 de mayo de 2012 todos los movimientos subsecuentes se entregarán en 7 días hábiles.
8. Comunicación con los servidores públicos. Se consideró necesario establecer un programa de comunicación a los servidores públicos con relación a los puntos mencionados en el informe.
9. Cobertura en el extranjero. Se señaló que se ampara a la personas en el extranjero, pero no en el caso de que los asegurados decidan realizarse un tratamiento en lugar que en el país.
10. Finalmente, se señaló que la aseguradora revisaría:
 - a. Estudiar si por medio de una potencialización el asegurado puede

- tener la opción de atenderse en el extranjero;
- b. Revisar la posibilidad de contar con una tarjeta de crédito para gastos médicos en el extranjero para ministros, consejeros y magistrados del PJF.
 - c. Incluir en la tarjeta de seguros el tipo de sangre y alergias del servidor público.

En la sesión ordinaria de 19 de febrero de 2013¹³⁴, se analizaron los siguientes tópicos de naturaleza administrativa:

- a) Manual de remuneraciones de los servidores públicos para el ejercicio fiscal de 2013.
- b) Medidas de racionalidad, disciplina presupuestal y modernización.
- c) Informe de seguimiento de la póliza de seguro de gastos médicos mayores.
- d) Nota sobre el seguro de separación individualizado contratado con Metlife México.
- e) Acuerdo general en materia de equidad de género;
- f) Proyecto NAFIN.

Por lo que respecta a la sesión de 12 de abril de 2013, los asuntos abordados fueron los siguientes:

- a) Manual de remuneraciones. Se acordó la publicación del manual correspondiente, eliminando de los lineamientos lo relativo a las suspensiones de los servidores públicos que se encuentren sujetos a investigación administrativa.
- b) Medidas de racionalidad, se acordó su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

¹³⁴ Acta de la segunda sesión ordinaria del 19 de febrero de 2013 del Comité Coordinador para homologar criterios en materia administrativa.

- c) Informe de seguimiento de la póliza de seguro de gastos médicos mayores contratado con Banorte. Se tomó conocimiento de los avances.
- d) Nota sobre el seguro de separación individualizado con Metlife México, se instruyó para que se continúe en el análisis del tema.
- e) Acuerdos generales en materia de equidad de género. El Comité se dio por enterado de los acuerdos presentados. Y cada órgano los estudiará.
- f) Proyecto NAFIN. Se aprobó que los recursos financieros de la SCJN y del CJF se trasladaran a NAFIN.

En la sesión de 21 de noviembre de 2013, se incorporó a la discusión, con independencia de los asuntos de aprobación del orden del día y de la firma del acta anterior, los siguientes:

- a) Reducción del 5% al capítulo de servicios personales del Presupuesto de Egresos 2014, en el que el Comité tomó conocimiento de las medidas e instruyó a esperar la publicación de las reformas legales a fin de estar en condición de aplicar las medidas conducentes.
- b) Siniestralidad del Seguro de Gastos médicos mayores. El Comité instruyó para iniciar pláticas con la aseguradora a fin de revisar la siniestralidad para valorar un posible ajuste de primas.

Finalmente, en la sesión de 20 de febrero de 2014 se acordaron los siguientes temas:

- a) Propuesta del calendario de sesiones;
- b) Manual que regula las remuneraciones de los servidores públicos del PJJ;
- c) Acuerdo de racionalidad;
- d) Criterios para aplicar las modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- e) Asuntos generales: Incremento de gastos de alimentación de tres a cinco

salarios mínimos y otorgar la prestación de vales de gasolina por tres mil pesos.

De los acuerdos que en conjunto tomó el Comité Coordinador durante el periodo en análisis, puede advertirse que las prioridades fueron: las reglas de remuneración (con seis acuerdos), la materia de seguros (con seis acuerdos) y la racionalidad y disciplina presupuestal (con cuatro acuerdos).



4.4. RESULTADOS DEL COMITÉ COORDINADOR.

El modelo ha funcionado. La homologación es un camino que tendrá que completarse de manera definitiva para racionalizar el ejercicio del gasto. Como resultados inmediatos y tangibles de los trabajos que realizó el Comité Coordinador y el Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación”, se mencionan los siguientes:

- 1) Durante los años 2003 y 2004 el Tribunal Electoral tenía una gama muy

amplia de puestos y rangos salariales (300 aproximadamente), que contrastaban con los autorizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal. El Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos del TEPJF estaban clasificados entre los niveles 37 al 1 que maneja el Ejecutivo Federal, reduciéndose a finales del 2004 a solo 84 puestos. Lo anterior parecía no sólo un problema administrativo, sino de percepción del propio órgano jurisdiccional que, después de casi una década, no había ajustado su estructura al modelo del Poder Judicial y se mantenía con características del diseño administrativo propio del Poder Ejecutivo.

- 2) Como acción subsecuente, los grupos de trabajo de recursos humanos de los tres órganos depuraron y homologaron en lo posible, el Catálogo de Puestos y el Tabulador de Sueldos del TEPJF, compactándolos a únicamente 45 puestos, al igual que las nomenclaturas, niveles y rangos salariales. Asimismo, se cambió el orden cronológico de los niveles de puestos al invertirlos jerárquicamente del nivel 1 al 45. Estas modificaciones se formalizaron mediante el acuerdo número 052/S94(14-III-2005) que fue aprobado por la Comisión de Administración en marzo de 2005. Como consecuencia de su aplicación, se eliminaron las diferencias salariales existentes con sus pares en la SCJN y el CJF, retabulándose un gran porcentaje de los puestos del TEPJF.
- 3) En paralelo a estos trabajos, el mismo grupo de recursos humanos elaboró y emitió sus respectivos “Manuales de percepciones, prestaciones y demás beneficios de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación”. Sus alcances y marco de actuación aplican por igual a los tres órganos jurisdiccionales. En su contenido se recogió lo mejor de las prestaciones de estas entidades, homologándolas en sus montos y términos de pago. Posteriormente, en forma individual se obtuvieron las aprobaciones de sus respectivos plenos de las Comisiones de Administración. En el caso del Tribunal Electoral se autorizó mediante acuerdo 052/S94(14-III-2005).
- 4) Otro logro importante, consistió en la unificación de criterios y porcentajes

para otorgar los incrementos salariales de los años 2005, 2006 y 2007. Con esta medida concertada se evitó caer nuevamente en rezagos salariales que generen desigualdades en el plano laboral, bajo el principio constitucional de a mismo trabajo, misma remuneración, cumpliendo además con el derecho fundamental a la igualdad.

Todas las modificaciones y cambios comentados anteriormente, invariablemente fueron objeto de estudios de viabilidad financiera, con la finalidad de asegurar la suficiencia presupuestal y la estacionalidad del gasto al momento de su aplicación en nómina. Sin este requisito habría sido prácticamente imposible su realización. Lo anterior es importante porque, a diferencia de lo que ocurría en la década de los noventa o en épocas anteriores, la racionalidad económica y no la discrecionalidad fue el factor fundamental para la toma de las decisiones institucionales.

En el mismo sentido de los logros anteriores, hay que enfatizar que los grupos de recursos humanos y el de informática y telecomunicaciones, promovieron la creación conjunta del programa denominado “Cédula de Datos Biográficos de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación”, el cual contiene los datos personales, académicos, formativos, cursos, especializaciones, cargos ocupados hasta la fecha, dependencias o entidades, períodos de labor, y antigüedad efectiva en el Poder Judicial de la Federación y en el ISSSTE. Lo anterior para que, de una forma clara, sin falsas modestias, el Poder Judicial pueda decir qué tipo de servidores públicos tiene en su interior.

Esa base de datos sirvió para otorgar constancias de hojas de servicios, certificación de antigüedad para créditos hipotecarios, préstamos que otorga el ISSSTE, préstamos personales, pagos de subsidio de incapacidades médicas, pago de quinquenios, y autorización de licencias y comisiones. A partir de este proceso, y con la integración de grupos de trabajo en informática, recursos

financieros y materiales, iniciaron trabajos conjuntos para modernizar la estructura administrativa del Poder Judicial de la Federación

En otro orden de ideas, los grupos de trabajo de informática y telecomunicaciones, lograron los siguientes resultados durante el tiempo en análisis:

- a) La estandarización de políticas en materia de informática para todo el Poder Judicial de la Federación;
- b) La modernización y actualización de los equipos, sistemas y programas informáticos, así como, el mejoramiento operativo y de mantenimiento de la red, de los tres órganos;
- c) El apoyo del Tribunal Electoral a sus pares para el manejo de grandes volúmenes de información en modo de texto;
- d) La instrumentación para compartir el intranet entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- e) El diseño y aplicación de medidas de seguridad en las bases de datos y los sistemas informáticos, al igual que la instalación de centros de cómputo alternos para respaldar la información primaria; y
- f) La transferencia del sistema integral de seguimiento de expedientes de la SCJN al CJF;

Por su parte, los grupos de trabajo de recursos financieros alcanzaron los siguientes logros:

- a) El establecimiento de reglas y criterios uniformes para la formulación del presupuesto 2007, tomando en cuenta los posibles incrementos salariales y el impacto del índice de inflación esperado;

- b) Se homologaron los procesos de: Fondo de reserva individualizado, Gasto para alimentación de mandos superiores; Viáticos, Lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria para el ejercicio 2009 del Poder Judicial de la Federación; Formatos Plan de Trabajo del Poder Judicial de la Federación; Consolidación de reportes de avance físico financiero; Transferencia de recursos.
- c) Se determinaron enlaces de comunicación estrecha para instrumentar apoyos financieros entre los tres órganos del PJF, vía transferencia de recursos.
- d) Anteriormente se pagaba un porcentaje del 2%, por lo que se propuso y aprobó homologar los porcentajes de esta prestación al personal que tiene derecho al Seguro de Separación Individualizado (2, 4, 5 y 10%). Para tal efecto, se acordó incrementarlo de forma gradual hasta alcanzar un 10% de aportación. De acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

Por lo que hace a los grupos de trabajo conjuntos de recursos materiales y seguros, se obtuvieron los siguientes resultados:

- a) Se regularizó la entrega-recepción de bienes inmuebles que siendo propiedad de la SCJN se encontraba en uso del CJF. Su conclusión se efectuó en el mes de febrero de 2006;
- b) Se logró concertar la desincorporación de bienes inmuebles de la contabilidad de la SCJN que fueron entregados al CJF a partir de 1997, para su registro y administración de dicho Consejo;
- c) Se obtuvo la negociación conjunta de los órganos del PJF para la renovación de las diversas pólizas de seguros (gastos médicos mayores; de vida; colectivo de retiro; patrimoniales de inmuebles y

autos) para el ejercicio fiscal 2006, habiéndose obtenido mayores beneficios en tarifas, condiciones y coberturas;

- d) Se elaboró y suscribió el convenio modificadorio del seguro de separación individualizado, así como el contrato de prestación de servicios de este mismo seguro (póliza S0002) con Metlife México, S.A. para el año 2006. En la negociación conjunta se consiguió un incremento del porcentaje pagado por los asegurados sobre los rendimientos del 85% al 95% sobre el rendimiento obtenido por la inversión. Asimismo, se actualizaron las cláusulas y el objeto del seguro mediante la celebración del convenio modificadorio correspondiente; y
- e) Se acordó cambiar la figura jurídica y fiscal del seguro de separación individualizado para personal operativo del PJF, para denominarlo Fondo de Reserva Individualizado. El cual viene a reforzar los esquemas de retiro del personal de más bajos recursos en el Poder Judicial de la Federación.
- f) En el año 2007 se tomó el acuerdo de otorgar incremento salarial solo al personal operativo, con la finalidad de resarcir la pérdida del poder adquisitivo originado por los porcentajes de devaluación y el índice nacional de precios al consumidor. En aquella ocasión se excluyeron a los mandos medios y superiores.
- g) Se uniformó, consolidó y aprobó el “Acuerdo General que establece las Bases para que en el Poder Judicial de la Federación, las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, prestación de servicios, obra pública y los servicios relacionados con la misma, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional”. Este Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2009, mismo que al 2011 se encuentra en vigor.

Con independencia del citado Acuerdo General, los tres órganos podrán emitir de manera complementaria Acuerdos Específicos, atendiendo a su naturaleza jurídica y particularidades.

Por lo que respecta a la temática de imagen institucional, los resultados han sido los siguientes:

- a) Unificar criterios de difusión de actividades.
- b) Preparar campaña de difusión del Instituto de la Judicatura Federal en tiempos oficiales de radio y televisión.
- c) El Canal Judicial distribuyó espacios en forma equitativa entre los tres órganos jurisdiccionales.

En cuanto al tema de desincorporación de bienes se aprobó una propuesta que contempló los siguientes criterios: la transferencia de bienes entre los tres órganos del Poder Judicial de la Federación; su donación a dependencias públicas; su desincorporación a través del SAE de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y su posible subasta a empleados del PJJF.

En el ámbito de los recursos humanos, entre los resultados que arrojó el Comité Coordinador fueron los de:

- a) Se acordó la homologación del tabulador de sueldos, prestaciones y demás beneficios, para las tres instancias;
- b) Se elaboraron los lineamientos de operación determinando que el importe de este beneficio no podrá ser menor de \$2000.00 ni mayor de \$20,000.00 netos por servidor público, a juicio del Titular del Área;
- c) Aprobación del convenio suscrito con la Secretaría de la Función Pública para el intercambio de información de la base de datos de servidores públicos sancionados.
- d) Se propuso la cantidad de \$10,000.00 por servidor público para el pago de dicha prestación

- e) Se adoptó el criterio de pagar \$500.00 por persona para regalos o fiesta a juicio del titular de área. Por lo tanto no se podrá rebasar esta cantidad en la organización de las fiestas de fin de año.
- f) Se autorizaron los lineamientos para el pago de este beneficio al personal del nivel de mando medio y operativo que tengan una antigüedad mínima de seis meses en el Poder Judicial de la Federación. Su importe se determinó en \$7,500.00 netos.
- g) Se homologó a \$3,000.00 netos anuales por cada servidor público y familiares, actualizándose esta cantidad en cada ejercicio fiscal de acuerdo a la publicación del índice nacional de precios al consumidor que emite el Banco de México, sujetos al cumplimiento de los lineamientos respectivos.
- h) Se aprobó el proyecto de homologación para el pago de esta prestación, a partir de los primeros 10 años de antigüedad y los siguientes mediante múltiplos de 5 años.
- i) Se acordó respetar las condiciones actuales de cada instancia, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no cuenta con sindicato y por tanto, no le son aplicables estas prestaciones.
- j) Se elaboraron los lineamientos para cubrir a los servidores públicos de nivel de jefe de departamento y homólogos a éste, así como a todo el personal de nivel operativo que cuenten con una antigüedad mínima de seis meses en el Poder Judicial de la Federación. El importe será de \$4,000.00 por persona y se pagará entre los meses de octubre y noviembre de cada año (monedero electrónico).
- k) Se elaboraron los lineamientos para su otorgamiento, donde se homologarán los criterios de niveles de puestos (en general). De igual forma se identificó que la única limitante consiste en la disponibilidad presupuestal.
- l) Se homologaron los lineamientos de los tres órganos del Poder Judicial de la Federación, que consiste en otorgar un apoyo económico de un salario mínimo mensual a cada prestador de servicio social. Además de que los

pasantes cumplan con el requisito de contar con un 75% de créditos a nivel licenciatura y 66% de créditos en carreras técnicas.

- m) Para cumplir con la reforma en materia de salarios máximos, las tres instancias del PJF obtuvieron de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información denominada “Remuneración Total Anual”, misma que fue objeto de adecuación y ajuste, en lo conducente, al Tabulador General de Sueldos del Poder Judicial de la Federación. Por su importancia, resalta que se eliminaron algunas prestaciones que devengaban los Ministros, Magistrados Electorales y Consejeros del PJF, lo que derivó en una reducción salarial anualizada de cerca del 22.5%, la cual entró en vigor a partir del ejercicio fiscal 2010 y se ratificó para el 2011.
- n) Adicionalmente, es importante subrayar, que durante los ejercicios fiscales de 2009, 2010 y 2011, no se otorgaron incrementos salariales a los mandos medios y superiores del PJF, solo se autorizó un 5% a los niveles operativos, generando con ello ahorros significativos al gasto corriente y al erario público.
- o) El conjunto de estas acciones contribuyeron notablemente con el espíritu y términos de las reformas constitucionales ya descritas. lo que vino a confirmar la determinación de éste Comité para conducirse con austeridad y disciplina presupuestal en época de crisis financiera nacional e internacional, ratificando su solidaridad con el estado mexicano. Como consecuencia de lo narrado de manera precedente, se acordó crear y autorizar un Tabulador General de Sueldos único para todo el Poder Judicial de la Federación.
- p) Se propuso la negociación conjunta para contratar anualmente el seguro de gastos médicos mayores, seguros patrimoniales, colectivo de retiro y de vivienda, en beneficio de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y de las finanzas públicas.
- q) Un logro importante, consistió en homologar las fechas para el pago de las nóminas ordinarias y extraordinarias, pago de primas vacacionales, pago de

prestaciones, aguinaldo y gratificaciones de fin de año, mismas que quedaron comprometidas en un calendario anual aplicable para los tres órganos jurisdiccionales.

- r) Se acordó la potenciación del seguro de gastos médicos mayores como requisito para acceder a las prestaciones complementarias del fideicomiso de apoyo.

En materia de transparencia y varias, los acuerdos obtenidos fueron los siguientes:

- a) Se acordó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tuvieran acceso a los tiempos que maneja el Canal Judicial para transmitir en vivo las sesiones de los Plenos de las tres instancias. Asimismo, que produjeran sus propios programas y series especiales, apoyándose en la acciones de difusión tendiente a cumplir con el tema primordial de “Acceso a la Justicia”, entre otras más.
- b) Se acordó la elaboración conjunta del Tesoro Jurídico del Poder Judicial de la Federación, como una herramienta de consulta moderna basada en tecnologías de la información de vanguardia, con la finalidad de contribuir y facilitar a los juzgadores el significado e interpretación de los grandes y variados términos y vocablos jurídicos, administrativos, penales, familiares, laborales, agrarios, tratados internacionales, fiscales, mercantiles, económicos, financieros, legislativos, de amparo, etc., que deben emplear diariamente en los diferentes procesos e instancias jurisdiccionales.
- c) Como parte de los programas de fomento a la salud, medicina preventiva, actividades culturales, recreativas y deportivas, el Comité impulsó la celebración anual de “Encuentros Deportivos Nacionales” donde participan los empleados del PJJF en un cúmulo de disciplinas, acordes a la edad y sexo de los participantes, tales como: Atletismo, fútbol, voleibol, basquetbol, pruebas de campo, y muchas más. Que propicia el convivio sin distinción de niveles jerárquicos y la competencia por alcanzar la victoria.

- d) Propuesta en proceso de instrumentación para cambiar de banco, con el objeto de obtener las mejores condiciones del mercado bancario y del dinero, orientado a reducir de forma sustancial los porcentajes de comisión que se cobran por el manejo y apertura de cuentas de cheques, tarjetas de débito y crédito. Así como, disminuir el cobro de intereses en el otorgamiento de créditos personales, prendarios e hipotecarios. De la misma forma, lograr el beneficio de las tasas más altas de rendimiento en la inversión diaria de los recursos públicos-financieros.

En los ejercicios fiscales 2008 y 2009, el Comité en cuestión, aprobó de manera conjunta la publicación en el Diario Oficial de la Federación del “Manual de Percepciones, Prestaciones y demás Beneficios para los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación”, mismo que ya incluyó uniformidad de criterios para su otorgamiento en las tres instancias. Se aclara que aún no entraban en vigor las reformas constitucionales que establecían los salarios máximos.

Es así, que en los ejercicios fiscales de 2010 y 2011, la Honorable Cámara de Diputados aprobó los presupuestos de egresos correspondientes a las tres instancias del Poder Judicial de la Federación, donde se incluyó el ajuste y disminución de las remuneraciones totales anualizadas, de los Ministros, Magistrados Electorales y Consejeros. Con base en ésta información se elaboró y aprobó por el Comité y los órganos de gobierno administrativos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Acuerdo por el que autoriza la publicación del nuevo “Manual que regula las remuneraciones para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación”, en cumplimiento a lo dispuesto por los Decretos de presupuesto de egresos de ambos ejercicios fiscales, mismos que fueron difundidos en el Diario Oficial de la Federación en los plazos preestablecidos.

Como puede analizarse del resumen anterior, el proceso de uniformidad del Poder Judicial ha iniciado y se ha acentuado con los años. En el 2008 cada órgano del Poder Judicial de la Federación publicó por separado sus disposiciones en materia de austeridad y disciplina presupuestaria. A partir de 2009 se uniformaron los lineamientos aludidos, tomando en cuenta la naturaleza de cada órgano jurisdiccional y apartados específicos de cada instancia, mismos que fueron publicados anualmente y de manera conjunta en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con los Decretos de Egresos de la Federación de los referidos ejercicios fiscales. El esfuerzo no ha sido menor en términos administrativos, menos para un universo en el que un grupo importante de los actores piensa más en lo jurídico que en la programación y en la planeación. Pese a ello, en cada ejercicio fiscal se han fijado metas de ahorro, que se han cumplido a cabalidad, reintegrado los recursos no erogados a la Tesorería de la Federación.

Como pudo advertirse, es inmensa la gama de acuerdos y temas abordados por el Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, que acreditan fielmente que a través del mismo se ha logrado la modernización, la eficiencia y la eficacia en muchos frentes que anteriormente eran impensables realizar con el éxito alcanzado.

El Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, ha cumplido con una buena parte de las expectativas que se fijaron cuando fue concebido por las altas autoridades de este Poder. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, aún persisten fuertes resistencias y en ocasiones recelo entre los integrantes de las tres instancias del PJJ, complicando en ocasiones la buena marcha de los proyectos y propuestas de mayor envergadura. Las negociaciones a veces son ríspidas al abordarse temas que representan sacrificios para alguna de las instancias. Dado que se trata de cuerpos colegiados de diverso origen, formación

y representación, provocando indirectamente que les cueste mucho trabajo desprenderse de egoísmos y posiciones radicales que a nada conducen y entorpecen el consenso de acuerdos.

Ahora el reto que le depara al Poder Judicial de la Federación, estriba en la consolidación de los siguientes factores: trabajar en conjunto y armonía; sin desequilibrios y ventajas; con criterios de homologación sin distinciones; con plena voluntad para buscar el bien común por encima de los intereses particulares de cada órgano jurisdiccional; y tener la madurez y el entendimiento para acordar la adopción de las mejores prácticas en el quehacer público.

4.5. HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

El Poder Judicial no se puede ver a sí mismo como un conjunto interminable de juzgados compuesto por abogados formalistas de corte decimonónico. Renunciaría a su condición de pilar del Estado contemporáneo. Su función es ir más allá. Legitimar su papel en la democracia. Convertirse en un valladar frente a la violación de los derechos humanos. No pensar en términos de formalismo sino en términos de protección de los derechos humanos. Servir como instancia de control del Poder Ejecutivo y legislativo. No convertirse en un barril sin fondo para la economía mexicana sino en un órgano eficiente y eficaz en el logro de sus cometidos.

Si algo ha enseñado el proceso democrático de los últimos años es que en el entorno social, económico y político de los últimos tiempos lo único constante y seguro es el cambio; de las estructuras, marcos de referencia, sistemas de organización, valores, doctrinas, entendimiento de problemáticas, pluralidad, entre otros elementos que reflejan nuestra complejidad, en términos de Luhmann.

Sólo las instituciones bien dirigidas pueden manejar en forma correcta y provechosa el cambio, adaptando permanentemente sus estrategias, estructuras, sistemas, capacidades y servicios de manera que, puedan sobreponerse a las adversidades y aprovechar los beneficios de las oportunidades externas y fortalezas internas que incrementan su competitividad y productividad. Pensar en términos decimonónicos es contrario a dichas necesidades de la nueva realidad.

La capacidad de la institución para responder ante los obstáculos de la modernización dependerá de: los recursos disponibles, la habilidad, la experiencia y la visión a futuro. Un cambio de cultura organizacional y global que permita ver que los poderes judiciales, aun en el marco del discurso de los derechos humanos, no podrán legitimarse con una estructura opaca, con debilidad frente a las arbitrariedades, con un modelo de gestión que no vea que es el justiciable y no el juzgador el centro de la administración de justicia.

Bajo este esquema, el camino que le queda a los poderes judiciales es utilizar la Planeación Estratégica como una metodología y directriz que permita crear y responder a los cambios a los que están sujetas las instituciones.

Aquí surge el paradigma para el Poder Judicial de la Federación, sobre ¿qué es, quién lo integra y hasta donde se quiere llegar en el corto, mediano y largo plazo?

Para tal propósito es necesario precisar y conocer la misión y visión del Poder Judicial de la Federación, como el primer paso para construir un modelo de planeación estratégica, que de acuerdo al suscrito, sus objetivos podrían ser los siguientes:

“MISIÓN

El Poder Judicial de la Federación tiene como misión central ser el contrapeso de los demás poderes, y por ello, el juez debe tener garantizada su libertad, autonomía e independencia. Debe disponer de una organización

administrativa que le permita cumplir libremente con su función, apoyándose en un especialista que administre eficaz y eficientemente los recursos necesarios para la impartición clara, imparcial y expedita de la justicia.

VISIÓN

Su visión debe orientarse a lograr su transformación y modernización administrativa y financiera, con mayor transparencia y rendición de cuentas, reduciendo el impacto del cambio, minimizando el desperdicio y reduciendo gastos, ya que en los últimos lustros se alejó de las diversas reformas, sistemas y procedimientos de vanguardia organizacional y funcional que impulsó el Ejecutivo Federal. Estas operaban obligatoriamente para las entidades centralizadas o descentralizadas, para las empresas estatales o paraestatales y órganos desconcentrados, y en contraparte, ni siquiera de manera inductiva para el Poder Judicial de la Federación, por estimarse que podrían vulnerar su autonomía.

La administración se convierte así en instrumento al servicio de la actividad principal y tiene por ello un carácter adjetivo, aunque no menos relevante. Se deben proporcionar a los juzgadores los elementos necesarios para una adecuada prestación del servicio público de administración de justicia, tales como: salarios bien remunerados para el juzgador y su personal técnico y administrativo; mayor estabilidad en el empleo; actualización y desarrollo permanente; régimen adecuado de retiro; seguros de vida, accidentes, enfermedad, seguridad y prestaciones sociales; instalaciones convenientes; vivienda digna; reglas claras para la operación; muebles, enseres, útiles de trabajo, equipos de telecomunicación e informática suficientes y de vanguardia; y por supuesto, priorizar la conducta ética y la impartición de la justicia de manera imparcial y apegada a derecho. Todo ello mediante una buena planeación, dirección, coordinación, administración y controles internos que hagan homogéneo y eficiente el servicio que se presta a los diversos órganos jurisdiccionales. En un

ejercicio transparente frente a la ciudadanía. La administración al servicio del juez y del ciudadano.

Complementariamente, tal y como lo estableció Ernest Dale, la Planeación debe orientar a los tomadores de decisiones judiciales en la determinación del conjunto de objetivos por obtenerse en el futuro y el de los pasos necesarios para alcanzarlos a través de técnicas y procedimientos definidos. Lo anterior, ya que es esencial para el adecuado funcionamiento de cualquier entidad, para encausar y aprovechar de una manera óptima los esfuerzos y recursos empleados. Además, precede a las demás etapas del proceso administrativo e implica la elección de las decisiones más adecuadas acerca de lo que se habrá de realizar en el futuro.

El proceso de planeación debe establecer los pasos a seguir a fin de obtener los objetivos planeados. No puede perderse de vista que al interior del Poder Judicial de la Federación deben vencerse resistencias al cambio, para pasar de un sistema extremadamente conservador y cauteloso, a un sistema más liberal, independiente y moderno.

Es un hecho irrefutable que los juzgadores del Poder Judicial de la Federación, no pueden desempeñar sus importantes atribuciones, en tanto sean improvisados y de dudosa conducta. Por tanto, al juzgador se le debe exigir experiencia, serenidad, objetividad, imparcialidad, ética, vocación y autonomía plena. Igualmente, no pueden cumplir con su tarea si el objetivo es el ascenso en el escalafón judicial o la cercanía a los partidos políticos.

Por estas consideraciones, los apoyos que requieren los juzgadores para realizar sus funciones en tiempo y forma, demandan que la infraestructura, el equipamiento, insumos de trabajo, la carrera judicial y la prestación de servicios administrativos y financieros, sean con calidad y oportunidad. También, que se conozca su actividad pública y se reproche los excesos de su vida privada, cuando

influyen en el ejercicio de su función. Nuevamente, el objetivo es dotar el Poder Judicial de elementos que lo legitimen frente a la sociedad. Que permitan que sea una instancia productiva para la sociedad a la que juzga.

Aquí vale resaltar la reflexión de Paul J. Meyer al estar convencido que la productividad nunca es accidente. Siempre es resultado de un compromiso con la excelencia, planificación inteligente y esfuerzo concertado.

Precisado lo anterior, podemos concluir que los métodos y herramientas que ofrece la Planeación Estratégica pueden constituirse en el eje rector hacia un nuevo modelo de administración en el Poder Judicial de la Federación. Se ha iniciado el camino, es necesario perfeccionarlo.

Para tal efecto, a continuación se describen las etapas de la planeación aludida:

4.5.1. Etapas de la Planeación:

- a) Determinar la Misión: es la razón de ser de la institución y representa a las aspiraciones fundamentales o finalidades que persigue en forma permanente.

Para la formulación de la estrategia es necesario, en primer término, definir de la institución su misión, sus fortalezas y debilidades; las oportunidades y las amenazas que su entorno le proporciona y que la institución no puede controlar, estableciendo objetivos a largo plazo e identificando las líneas generales de acción pertenecientes al área motriz de la organización con el fin de optimizar recursos. La formulación de las diferentes estrategias es una de las principales funciones de los funcionarios y directivos.

- b) Políticas: Son guías para orientar la acción; son criterios o lineamientos generales que hay que observar en la toma de decisiones.
- c) Estrategias: Son cursos de acción general o alternativas que muestran la

dirección y el empleo general de los recursos.

En segundo término en la administración estratégica se lleva a cabo la implementación de la estrategia, para lo cual la organización desarrollará los programas que se integrarán de una serie de proyectos. Con el propósito de ofrecer una explicación más amplia haré uso de las definiciones que de plan, programa y proyecto da el investigador universitario J.L. Posse.

- d) Proyecto: Es la unidad mínima del plan, compuesto por un conjunto de actividades coherentes con los objetivos y metas... asignados al programa o programas vigentes.
- e) Programa: Es el escalón inmediato superior a los proyectos en la planeación del desarrollo y se encarga de conjuntarlos y darles coherencia en relación a uno o varios objetivos de desarrollo económico y social.
- f) Plan: Representa la culminación de los esfuerzos por integrar y darle coherencia a cada programa en relación con los objetivos y metas... del plan... se derivan los programas y los proyectos necesarios para conseguir los objetivos propuestos en la obtención de un proceso económico y social.

Lo anterior puede entenderse de mejor forma a partir del esquema siguiente:

Niveles de decisión y agregación		
Dirección	Estratégico	Planes
Mandos Medios	Táctico	Programas
Operativos	Operativo	Proyectos

A partir de lo anterior es necesario definir: ¿Por qué planean los funcionarios y directores? Planear da dirección, reduce el impacto del cambio, minimiza el desperdicio y reduce gastos, establece estándares para facilitar el control, se anticipa a los cambios, reduce la incertidumbre. La planeación establece objetivos

y estándares que facilitan el control. En el Poder Judicial permiten fijar una ruta para el ascenso, en lugar de convertir al Poder Judicial en un espacio reactivo que se encuentra pasivo a la espera de los expedientes.

El proceso de planeación no es sencillo. Implica la identificación de alternativas:

- Cuáles son las alternativas más propicias y promisorias para alcanzar los objetivos propuestos.
- Evaluar las opciones (alternativas) en razón de los objetivos buscados.
- Qué alternativa dará la mejor oportunidad para alcanzar los objetivos propuestos considerando el menor costo y el mayor beneficio.
- Selección de una alternativa.
- Escoger el curso de acción que va a permitir alcanzar los objetivos al menor costo y al mayor beneficio.

Tipificación del estilo en la planeación	
Orientación al:	Tipo de planeación:
Pasado	Reactivista
Presente	Inactivista
Futuro	Preactivista
Integración	Interactivista

Por ello, se han desarrollado metodología de aplicación de la planeación estratégica, como la de Valdez, que establece como pasos para conseguir la planeación estratégica los de:

- a. Presentación y perfil de la organización
- b. Diagnóstico situacional – presente
- c. La planeación a partir del pasado
- d. La planeación a partir del futuro
- e. Sistema integral de las estrategias de la organización
- f. Análisis estructural del sistema estratégico

- g. Determinación del área motriz.
- h. Implementación de los programas y proyectos.
- i. Descripción de la organización: Para iniciar el trabajo de planeación estratégica es necesario describir brevemente a la organización mediante datos generales como lo es mencionar su nombre, historia fundación tamaño y localización, estructura orgánica actual, transformaciones, capital social – presupuesto, línea de atención e interacciones gubernamentales.
- j. Después de realizar la presentación de la organización se realiza el diagnóstico, este debe basarse exclusivamente en el presente de la organización. Para llevar a cabo el diagnóstico se sigue un modelo organizacional con enfoque sistémico, utilizando tres vectores; el primero es la misión, el segundo la estructura organizacional y el tercer vector es el diseño de transformación, donde se contempla un escenario integral, teniendo definidas las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.
- k. El pronóstico se basará en parámetros de desempeños conocidos ó en su caso, variables e indicadores históricos para realizar las correspondientes proyecciones.
- l. La prospectiva, se refiere al análisis del entorno social de México (escenarios), se describe brevemente cual será la situación social en México a cinco años y como se visualiza que dicha situación afectará a la institución.
- m. Elaborar tres cuadros divididos en dos columnas, una con base en el pasado de la organización, la segunda con base en el presente de la organización y la tercera con base en el futuro de la organización.
- n. Después de identificar las posibles estrategias, se determina el sistema estratégico integral, para ello, se analizan todas las estrategias que surgieron a partir del pasado del presente y del futuro, habrán algunas que se parezcan y que sus objetivos también sean similares, dichas estrategias deberán fusionarse y formular una nueva, para eliminar las que se repitan y así tener estrategias bien determinadas y que persigan una situación

distinta unas de otras, incluyendo nuevamente su debida descripción.

- o. Teniendo identificadas las estrategias, facilitará y será el principal beneficio de la metodología ya que nos permite saber que estrategias deben implementarse y no perder tiempo y recursos en acciones inútiles; y
- p. Tal como lo expone Fred R. David en su libro “Conceptos de Administración Estratégica”; “Las estrategias formuladas e identificadas, pero no implementadas, no sirven para nada”.

Finalmente, los Métodos y las Herramientas Administrativas bajo la perspectiva de Decisiones Estratégicas y Decisiones de Control están relacionados con un sistema de control de gestión (SCG)) para apoyar a los funcionarios ejecutivos en las decisiones de control y con la planeación estratégica para apoyarlos en las decisiones estratégicas. El conjunto de decisiones resultantes de la planeación estratégica y de un sistema de control de gestión es lo que enmarca en el proceso de Dirección Estratégica.

Por todo lo anterior, se considera que los proyectos Institucionales que se requieren desarrollar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para lograr un nuevo modelo de administración serían:

Proyecto	Meta o Resultado
Revisión y rediseño de la estructuras organizacionales, normas y procesos	Contar con una estructura, personal y procesos idóneos. Así como efectuar una profunda revisión, modificación y actualización de los Reglamentos Internos, Acuerdos Generales y Específicos, Manuales de

	Organización, Manuales de Procedimientos y Lineamientos, que regulan la operación de los tres órganos jurisdiccionales
Identificación de la cadena de valor Institucional (mapa de procesos sustantivos y de apoyo)	Diseñar y contar con un mapa de proceso de la cadena de valor del PJJ
Diseño y aplicación de nuevo modelo de gobierno Institucional	Implantar el modelo de estructura organizacional que sin crecimiento pueda atender una mayor demanda de cargas de trabajo
Implantación del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño	Otorgar estímulos al personal en función de los resultados obtenidos para cumplir con los objetivos y metas de sus órganos jurisdiccionales
Carrera Judicial	Mejorar el desempeño y productividad de los juzgadores, mediante actualizaciones y evaluaciones periódicas, para que estén siempre calificados y certificados en sus conocimientos, a través del Instituto de la Judicatura Federal y del Centro de Capacitación Judicial Electoral
Servicio Profesional Administrativo	Incentivar y aprovechar la experiencia de los servidores públicos, dándoles la oportunidad de ocupar y desarrollarse en puestos de dirección, mediante concursos por oposición

<p>Clima y cultura laboral con equidad de género</p>	<p>Disminuir el índice de rotación del personal, ampliar oportunidades de desarrollo para las mujeres y mejorar su calidad de vida dentro y fuera de la institución</p>
<p>Integración y modernización de Tecnologías de la Información y Comunicaciones</p>	<p>Contar con tecnología de punta que permita diseñar y operar sistemas y procesos mediante la informática, que facilite el intercambio de información entre las diversas bases de datos y al mismo tiempo logre la digitalización de los expedientes e información sustantiva y de apoyo, al igual que la utilización de la firma electrónica</p>
<p>Estandarización informática y adopción tecnológica de vanguardia</p>	<p>Lograr la interconexión de los sistemas y permitir el acceso al y desde cualquier centro de trabajo del Poder Judicial de la Federación. Utilizando de manera óptima los recursos informáticos. Especialmente con los expedientes ingresados, turnados, sustanciados y con sentencias emitidas; como también la relativa a la administración y finanzas</p>
<p>Construcción y aplicación de un sistema de protección y seguridad institucional</p>	<p>Contar con los recursos humanos, procesos, tecnología e instalaciones que permitan dar óptima seguridad a las personas y a los bienes</p>

	patrimoniales del PJJ
Planeación, simplificación de procesos y calidad en el suministro de bienes, servicios y obra pública	Garantizar el óptimo suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obra pública, mediante una planeación eficiente y fácil de instrumentar, apegada a derecho. Teniendo como premisa el abatir los tiempos empleados en las licitaciones públicas, invitación de tres personas y adjudicaciones directas, así como obtener las mejores condiciones del mercado
Programa de ahorro y simplificación de recursos, espacios físicos y mobiliario	Reducir el consumo per cápita que hace cada servidor público, creando conciencia y sensibilizando que debemos ser más responsables para optimizar nuestras herramientas y espacios de trabajo
Presupuesto por resultados	Todo proyecto o programa de trabajo serán objeto de evaluación periódica sobre resultados obtenidos y grado de avance conforme a los calendarios de ejecución establecidos, debiendo guardar una estrecha relación con el ejercicio puntual del presupuesto. Evitando dispendios y subejercicios en el gasto programado, de tal suerte que se transfieran los recursos ociosos a nuevos programas o prioridades del

	PJF
Lenguaje ciudadano	Crear una cultura de comunicación, información y relación pública basada en lenguaje ciudadano
Relaciones interinstitucionales	Incrementar y hacer eficiente la vinculación de PJF con otros poderes e instituciones públicas y privadas, del ámbito nacional e internacional para el cumplimiento de sus actividades estratégicas
Modernización de los servicios de publicación de información	Facilitar el acercamiento de especialistas al acervo documental en materia jurídica y electoral
Proceso de comunicación social	Informar de manera oportuna y clara sobre las actividades, funciones, operación y resultados del Poder Judicial de la Federación
Informáticos	Convertir los procesos manuales en procesos informáticos, para dar mayor certeza y agilidad a la operación, generando con ello ahorros sustanciales en el consumo de papel y otros insumos de trabajo; agilizando el tiempo de respuesta de los servicios prestados; así como reduciendo los recursos humanos y materiales destinados a la distribución de correspondencia oficial.

<p>Creación de nuevos órganos</p>	<p>Es urgente gestionar y convencer a los integrantes de la Honorable Cámara de Diputados, que se asigne un mayor presupuesto para la creación de Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, al igual que Juzgados de Distrito, en gran parte del territorio nacional. Esta demanda tiene como origen y sustento el incremento exponencial del número de delitos del fuero federal cometidos por el crimen organizado, la promoción de diversos recursos de impugnación y de juicios de amparo. Actualmente existe un rezago considerable para sustanciar un enorme número de expedientes jurisdiccionales, ya que han rebasado la capacidad instalada que dispone actualmente el sistema judicial federal. De manera paliativa se logra apoyar a aquéllos que presentan mayores cargas de trabajo, a través de los juzgados itinerantes, situación que resulta altamente insuficiente.</p>
<p>Compactación de estructuras</p>	<p>Analizar y compactar las estructuras orgánico-funcionales de áreas administrativas, de apoyo y técnicas, en</p>

	<p>todos los niveles e instancias del Poder Judicial de la Federación, mediante la fusión de áreas con funciones duplicadas o afines; y la eliminación de plazas ociosas, improductivas o no prioritarias. Las economías que se obtengan con estas medidas se pueden canalizar al reforzamiento de la tarea jurisdiccional que es la principal.</p>
<p>Fiscalización</p>	<p>Habrà que intensificar las revisiones de fiscalización al mayor número posible de áreas del PJJ, con objeto de identificar con toda oportunidad los puntos débiles, las omisiones, las conductas indebidas y la negligencia para administrar con transparencia y honradez los recursos públicos. Paralelamente se desplegará un gran esfuerzo para establecer mecanismos de control que eviten la comisión de faltas o errores en la operación. Las medidas preventivas, los proyectos antes invocados y las reformas al marco regulatorio, serán la premisa para caminar hacia un nuevo modelo de gestión administrativa.</p>

Estos son algunos ejemplos de infinidad de proyectos, programas y acciones que se pueden instrumentar en el nuevo modelo de gestión administrativa. La visión del nuevo modelo administrativo es muy clara, teniendo como premisa el transitar de una administración por objetivos a una administración por resultados, logrando así colocar a la institución a la vanguardia de la administración pública federal en materia de planeación estratégica. La sociedad mexicana lo merece. La consolidación democrática requiere de este cambio de visión de los juzgadores y de la administración judicial.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El concepto de Estado incluye los subconceptos de población territorio, gobierno y poder soberano. Para algunos autores, existe un quinto elemento que sería el parámetro cultural. Los elementos de esta cultura constitucional son: La dignidad humana, como premisa, realizada a través de la cultura de un pueblo y de los derechos universales de la humanidad; El principio de la soberanía popular, como fórmula que caracteriza la unión renovada constantemente en la voluntad y en la responsabilidad pública; La Constitución como contrato, en cuyo marco son posibles y necesarios fines educativos y valores orientadores; El principio de división de poderes; Los principios del Estado de Derecho el Estado social; Las garantías de protección de los derechos; y la independencia judicial.

SEGUNDA: Después de los efectos de la globalización, los atributos del Estado se han desdibujado de manera relevante. Es importante deconstruir dichos elementos para generar un mayor conocimiento respecto al Estado contemporáneo. Los elementos de población, territorio, gobierno, soberanía y poder han empezado a mutar. El binomio territorio-población se desdibuja por los fenómenos migratorios, de asentamiento extra frontera y, en ocasiones, por los acuerdos comerciales que abren fronteras a productos y personas entre los países. Por su parte, el concepto de soberanía y el propio de poder entran en crisis. El poder se controla poco de forma intraorgánica e interorgánica; y por otro lado, los poderes fácticos empiezan a germinar posiciones cada día más absolutas. El Estado, en particular las democracias emergentes, poco puede hacer en lo individual para detener los grupos de delincuencia organizada y tráfico de personas y armas por sus territorios. Requiere de una respuesta global. La soberanía se reduce, el poder se ejerce de forma despótica en los espacios institucionales y no se ejerce frente a los macro poderes salvajes.

TERCERA: La doctrina ha reconocido la existencia de transiciones jurídicas. Cuando se plantea este elemento, el de transición, se está pensando en el periodo de tiempo en el que una forma de concebir el Estado y el Derecho son sustituidos por otra. El Estado de Derecho legislativo, cualquiera que sea su variable, es un Estado homogéneo, en el que las normas son emanadas de un cuerpo colegiado que representa un grupo social determinado: la sociedad liberal decimonónica. Es un Estado en el que las normas se interpretan de forma gramatical o teleológica. En el que la formalidad, el formalismo jurídico, adquiere una importancia vital. Las normas debían aplicarse, con independencia de su contenido material.

Este modelo empieza a cambiar con la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. Parte de la crítica que se genera en contra del Estado de Derecho Legislativo es su incapacidad para frenar los excesos de la visión formalista del Derecho. La aplicación mecánica del Derecho, sin valorar los contenidos materiales del mismo, genera inconsistencias. Como reacción a ese modelo, empiezan a escucharse voces que plantean la transición al Estado Constitucional de Derecho. Un Estado protector de los derechos humanos.

El Estado Constitucional de Derecho aparece en ese contexto histórico de crisis posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es un Estado en el que la Constitución se convierte en el centro unificador de Derecho. En el que el control de la constitucionalidad se ejerce por las autoridades judiciales. El modelo, al ser pensado en un diseño de principios, deja de lado a la subsunción y al silogismo para la resolución de los casos difíciles (en los casos fáciles se mantiene), y opera a través de la subsunción.

México se encuentra en proceso de transformación del sistema del Estado de Derecho legislativo al Estado Constitucional de Derecho. La doctrina ha señalado que existen algunos elementos en el modelo constitucional que permiten asegurar esta transición: Resolución del Caso Radilla por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Reforma constitucional de 10 de junio de 2011 Y Resolución del asunto varios 912/2010 por la Suprema Corte de Justicia de la

Nación. En este contexto deben analizarse también la Contradicción de Tesis 21/2011 y la diversa Contradicción de tesis 293/2011.

CUARTA: El Poder Judicial de la Federación ha tenido un proceso de construcción gradual. Sus antecedentes se remontan a las reales cancillerías de la época colonial. Durante la independencia, el movimiento insurgente establece un primer tribunal, en Ario. A partir de la época independiente, en 1825, se instaura la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El modelo ha sido afectado con las sucesivas reformas constitucionales, pero alcanza a partir de 1917 estabilidad. Las reformas de 1951, 1988, 1994, 1996 y 2011, en particular, han servido para fortalecer a los órganos jurisdiccionales.

La administración de justicia en sentido laxo se compone de varios elementos. El primero de ellos es el sistema de procuración de justicia, que implica que determinadas instancias estatales deben encargarse de la persecución de los delitos o, en su caso, de los ilícitos de corte administrativo, para efecto de someter a consideración de las instancias competentes, los expedientes para la resolución jurisdiccional de los conflictos. El segundo de los elementos es la impartición de justicia. Que implica la instalación de instancias heterónomas de corte jurisdiccional que resuelven los conflictos jurídicos a partir de reglas procesales y en una posición de superioridad respecto de las partes y a partir de los postulados del principio de imparcialidad. En este contexto, podrían incorporarse también los mecanismos de solución de conflictos cuasi jurisdiccionales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, en los que se relativiza el carácter heterónimo y la idea de supremacía del juzgador, que es sustituido por un facilitador de la solución de conflictos. Finalmente, el tercero de los elementos es la administración de justicia en sentido estricto. Entendida como el autogobierno judicial o, mejor aún, como el sistema administrativo interno de los órganos jurisdiccionales.

La legitimidad democrática del Poder Judicial depende de la argumentación jurídica contenida en sus sentencias. El Poder Judicial es un poder contramayoritario porque debe defender a ese uno en contra de la mayoría. El objetivo del Poder Judicial es proteger los derechos humanos. Protegerlos

racionalmente a través del uso de argumentos que justifiquen la pretensión. Esto se realiza a través de un discurso técnico que conocemos como la argumentación jurídica.

QUINTA: Además de la argumentación jurídica, la confianza ciudadana debe construirse a partir de políticas públicas y decisiones instituciones. Para ello, hay que partir de la premisa de que la administración de justicia es un servicio. La administración de justicia debe satisfacer las expectativas del justiciable y del litigante. Por ello, la labor que realizan los órganos encargados de la administración y vigilancia de la justicia es fundamental, pues permiten detectar los errores en las dinámicas administrativas y corregirlos a tiempo. En este marco de discusión, podemos considerar como tercer mecanismo para conseguir la legitimidad del Poder Judicial, la de transparentar el ejercicio público de los órganos jurisdiccionales y, por tanto, transparentar y rendir cuentas ante la ciudadanía. El objetivo es que los ciudadanos tengan claro los criterios jurisprudenciales y la interpretación usada por los juzgadores para resolver su caso. En ese sentido, la confianza pública se construye con argumentación, con transparencia y rendición de cuentas, pero también con una mejor administración que haga más eficaces y eficientes los recursos. La justicia y la confianza en la administración de justicia son elementos, a su vez, imprescindibles, para la consolidación democrática y el fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho.

SEXTA: América Latina ha experimentado en fechas recientes un proceso de modernización en la administración de justicia que se le ha denominado reforma judicial. El proceso ha incluido la construcción de sistemas de administración de justicia y autogobierno más eficaces, la instrumentación de medidas como la publicidad de las sesiones de las altas cortes, la ampliación de los sistemas de control, e incluso la construcción de los indicadores de gestión y la homologación de criterios en los órganos cúspide. Lo anterior es resultado de un proceso de crisis del Estado de bienestar que ha tenido implicaciones directas para los

tribunales. Ante la austeridad fiscal, es necesario el replanteamiento de soluciones al interior de los órganos jurisdiccionales para plantear un mejor servicio para la ciudadanía.

SÉPTIMA: Es necesario convertir a los Poderes Judiciales en instancias “efectivas” lo que significa, básicamente que: el Diseño institucional adecuada para cumplir sus fines; Jueces y auxiliares adecuadamente formados con incentivos de desarrollo profesional; Selectividad de los asuntos para evitar saturación (más al modelo norteamericano que al mexicano que recibe y resuelve todo lo que se plantea); Capacidad de procesamiento para la resolución oportuna de los asuntos; Profesionalización jurídica: abogados y abogadas preparados y evaluación del funcionamiento de los tribunales; Legitimidad, los juzgadores deben contar con un grado mínimo de credibilidad y visibilidad sociales. Mientras el tribunal sea más reconocido, su existencia estará justificada y ayudará de mejor forma a los equilibrios sociales.

OCTAVA: Los indicadores judiciales son la medida que permite conocer una situación con mayor precisión y comprobar si se avanza y en qué medida, en la consecución de un objetivo en cualquier ámbito, privado y público, con un grado mayor o menor de desagregación y alcance. Como se puede advertir, estos elementos de una mecánica de modernización judicial permiten legitimar la actuación del Poder Judicial. A partir de este punto, lo importante es establecer que indicadores pueden servir para mejorar y eficientar el sistema de impartición de justicia.

NOVENA: El índice de productividad mide el tiempo que dura un asunto que ingresa a una unidad de juzgamiento. El tiempo puede ser variable de conformidad con los plazos procesales y la propia complejidad de los asuntos. Sin embargo, el objetivo es obtener la medición del tiempo que dura en promedio un asunto ordinario en dicha instancia de juzgamiento. El índice de productividad mide la eficacia terminal del órgano jurisdiccional. Pero esta medición sería incompleta

sino se acompaña por otras mediciones que permitan conocer la carga de trabajo real de un órgano jurisdiccional. Por ello, es importante medir la carga dentro de los órganos jurisdiccionales. Entre los elementos que son tomados en consideración para medir la carga de trabajo, de acuerdo con los Informes Anuales de Labores de los presidentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como por la doctrina, se encuentran los de: Índice de litigiosidad, que se medie como el número de ingresos a los órganos jurisdiccionales del país por cada 100,000 habitantes. El modelo es por circuito judicial. Tasas de asuntos. El anterior indicador se obtiene de dividir los asuntos pendientes (cociente entre la existencia final y los egresos), tasas de sentencia (que consiste en establecer la relación entre el número de sentencia de fondo y resoluciones y los egresos del órgano jurisdiccional) y movimientos de asuntos (el total de asuntos que ingresan y, en su caso, egresan, del órgano jurisdiccional). Tasa de incremento de asuntos, que consiste en determinar el número de asuntos ingresados y egresados por órgano jurisdiccional, y Carga de trabajo, medible a través de la cantidad de asuntos contrastada por la calidad. El objetivo es tener en cada órgano jurisdiccional sólo un espacio razonable.

DÉCIMA: Otro elemento a considerar es el estado del órgano jurisdiccional. Por estado entendemos la “salud física” del inmueble. Las instalaciones juegan un papel relevante en el tema de la modernización. Medir cuántas personas cuentan con computadoras, en qué condiciones se encuentran las instalaciones, cuál es el grado de hacinamiento de los auxiliares de la impartición de justicia es importante para ver el grado de satisfacción del personal y del usuario. Mejores instalaciones redundan en una mejor impartición de justicia. Finalmente, otro tema importante a considerar es la accesibilidad. Los tribunales fueron construidos en décadas pasadas, con una perspectiva sin considerar el género o las discapacidades. Por ejemplo, el tipo de piso y los empedrados no fueron pensados para mujeres con tacones. La falta de rampas o de señalizaciones para débiles visuales permitía advertir la ausencia de sensibilidad en el tema. Hoy, un sistema moderno de impartición de justicia debe pensar en un diseño arquitectónico que permita a las

personas con discapacidad la movilidad al interior de los órganos. Y que, por supuesto, no discrimine implícita o explícitamente por cuestiones de género.

DÉCIMA PRIMERA: Uno de los temas más complejos del desarrollo judicial tiene que ver con los indicadores para medir la calidad. La calidad puede analizarse desde tres ópticas distintas: la calidad de las sentencias, la calidad del servicio y la calidad del trato al justiciable. La primera se obtiene a partir de la revisión de la argumentación jurídica contenida en las sentencias. La segunda, a partir de los datos de la estadística judicial (sistemas SISSE y SISGA en el ámbito electoral). Finalmente, la tercera a través de las encuestas, opiniones, atención de quejas y acercamiento con los usuarios del servicio, los justiciables.

DÉCIMA SEGUNDA: Desde la creación del CJF y del TEPJF, se mantuvo una sana distancia entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el propio Tribunal Electoral, lo que generó que cada órgano jurisdiccional emitiera sus propias reglas de operación; sus catálogos de puestos; sus estructuras organizacionales, sus plantillas de personal; sus tabuladores de sueldos; sus prestaciones, apoyos y demás beneficios; sus cursos de actualización y carrera judicial; su regulación y bases para la adquisición, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública; entre muchos otros temas de interés común. Cada quien le imprimió su característica individual, acorde a su naturaleza y particularidades.

Por instancias de los plenos de dichas instituciones jurisdiccionales, a principios del año 2003, por primera ocasión se trabajó en forma conjunta entre los tres órganos. Sus esfuerzos se encaminaron a elaborar el “Manual de percepciones, prestaciones y demás beneficios de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación”, en cumplimiento al artículo 45 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, mismo que fue publicado en conjunto en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero del referido año.

Ante la pluralidad administrativa, en sesión conjunta celebrada el 5 de abril de 2005, los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordaron la creación de un Comité Coordinador para homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación así como un Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación mediante acuerdo general conjunto número 1/2008.

El Comité Coordinador cuenta con facultades normativas, y administrativas. Entre las normativas, la más importante es la expedición de acuerdos generales de aplicación en todos los órganos del Poder Judicial y entre las administrativas determinar la integración de los grupos de trabajo. El acuerdo general refiere que el Comité sesionará válidamente con la presencia de la mayoría de los integrantes de cada uno de los órganos del Poder Judicial de la Federación que lo Integran. Las sesiones ordinarias tendrán lugar cada tres meses y las extraordinarias cuando se estime necesario, a petición de cualquiera de sus integrantes.

El Poder Judicial de la Federación, como una de las respuestas a la problemática generada por la disparidad administrativa del mismo, así como para eficientar el ejercicio de sus recursos, generó el Comité Coordinador auxiliado en sus funciones por un Comité Interinstitucional. Se trató de una respuesta institucional a la problemática de expansión judicial.

Existen distintos fundamentos que permiten definir la naturaleza de los órganos del Poder Judicial de la Federación: Órganos judiciales de carácter constitucional (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y el Tribunal Electoral); Órganos administrativos de carácter constitucional (Consejo de la Judicatura Federal que es un órgano de relevancia constitucional y Comisión de Administración del TEPJF); Órganos auxiliares a la administración de justicia de carácter legal (Instituto Federal de

Defensoría Pública, Instituto de la Judicatura Federal, IFECOM, Visitaduría Judicial, Contraloría, Fondo de apoyo a la impartición de justicia). Y Órganos administrativos de base infralegal sea reglamentaria o de acuerdo general (Visitaduría del TEPJF, Comité Coordinador para la homologación, Comisión Substanciadora) Como puede advertirse, el Comité Coordinador para Homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación tiene base infralegal. Sin embargo, al ser un órgano constituido por un acuerdo general conjunto de los tres plenos, su jerarquía orgánica se encuentra por debajo de los órganos que tienen sustento legal, pero por encima de aquellos que sólo provienen de un reglamento o acuerdo de un solo pleno.

DÉCIMA TERCERA: En ese marco, podemos dividir en tres grandes formatos de rendición de informes de los presidentes a partir de la novena época. El primero de ellos corresponde a la primera parte de la novena época. En la que los ministros presidentes Genaro Góngora y José Vicente Aguinaco mantenían un formato decimonónico de rendición de cuentas. Se trataba de la repetición párrafo por párrafo de las mismas ideas, sin proporcionar mayor información, ni perspectiva programática o un enfoque que privilegiara la obtención de datos estadísticos o valor adicional para funcionarios, investigadores o ciudadanos.

DÉCIMA CUARTA: El segundo tipo de informes, que inicia con el Informe Anual de Labores 2003 que rinde el Ministro Mariano Azuela Güitrón contempla una estructura más moderna que incorpora análisis estadístico, fotografías y metas programáticas por cada una de las áreas. En ese mismo estilo se aprecian los informes que rindió el entonces Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. La evolución entre los tipos de informe es clara y radical. Los primeros denotan un desdén por lo administrativo, por la rendición de cuentas. Los segundos presentar mayor información para los ciudadanos. Están pensados en el modelo de órgano que trasciende su tiempo y se ve situado en un proceso histórico. Sin embargo, el defecto es que los procesos entre los órganos no se encuentran relacionados. Se

puede encontrar, por ejemplo, un apartado diferenciado para cada órgano cuspide, sin vinculación con los demás.

DÉCIMA QUINTA: El tercer modelo de informe es aquel que empieza a unificar los procesos de los tres órganos cuspide, para reflejar la información agregada de todo el Poder Judicial de la Federación como un todo integral. A este tipo de informes corresponderá la parte final del Ministro Ortiz Mayagoitia y los informes del Ministro Juan Silva Meza.

DÉCIMA SEXTA: Antes del Comité Coordinador, el objetivo era de construcción institucional al interior de la Suprema Corte, de forma separada del Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral. La dinámica administrativa interna respondía a un esfuerzo individual en el que los retos se asumían a partir de cada área.

Entre el 22 de febrero de 2011 y el 20 de febrero de 2014, el Comité Coordinador sesionó en ocho ocasiones, atendiendo como prioridades fueron: las reglas de remuneración (con seis acuerdos), la materia de seguros (con seis acuerdos) y la racionalidad y disciplina presupuestal (con cuatro acuerdos).



DÉCIMA SÉPTIMA: El modelo ha funcionado. La homologación es un camino que tendrá que completarse de manera definitiva para racionalizar el ejercicio del gasto. Como resultados inmediatos y tangibles de los trabajos que realizó el Comité Coordinador y el Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación”, se mencionan los siguientes: homologación de plazas, uniformidad en el “Manuales de percepciones, prestaciones y demás beneficios de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación”; unificación de criterios y porcentajes para otorgar los incrementos, homologación de los procesos de Gasto para alimentación de mandos superiores; Viáticos, Lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria para el ejercicio 2009 del Poder Judicial de la Federación; Formatos Plan de Trabajo del Poder Judicial de la Federación; Consolidación de reportes de avance físico financiero; Transferencia de recursos; Se determinaron enlaces de comunicación estrecha para instrumentar apoyos financieros entre los tres órganos del PJJ, vía transferencia de recursos, se elaboró y suscribió el convenio modificatorio del seguro de separación individualizado, así como el contrato de prestación de servicios de este mismo seguro (póliza S0002) con Metlife México, S.A. para el año 2006. En la negociación conjunta se consiguió un incremento del porcentaje pagado por los asegurados sobre los rendimientos del 85% al 95% sobre el rendimiento obtenido por la inversión. Asimismo, se actualizaron las cláusulas y el objeto del seguro mediante la celebración del convenio modificatorio correspondiente; y En cuanto al tema de desincorporación de bienes se aprobó una propuesta que contempló los siguientes criterios: la transferencia de bienes entre los tres órganos del Poder Judicial de la Federación; su donación a dependencias públicas; su desincorporación a través del SAE de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y su posible subasta a empleados del PJJ.

DÉCIMA OCTAVA: En el ámbito de los recursos humanos, entre los resultados que arrojó el Comité Coordinador fueron los de: Se acordó la homologación del tabulador de sueldos, prestaciones y demás beneficios, para las tres instancias;

Se elaboraron los lineamientos de operación determinando que el importe de este beneficio no podrá ser menor de \$2000.00 ni mayor de \$20,000.00 netos por servidor público, a juicio del Titular del Área; Aprobación del convenio suscrito con la Secretaría de la Función Pública para el intercambio de información de la base de datos de servidores públicos sancionados. Se propuso la cantidad de \$10,000.00 por servidor público para el pago de dicha prestación; Se adoptó el criterio de pagar \$500.00 por persona para regalos o fiesta a juicio del titular de área. Por lo tanto no se podrá rebasar esta cantidad en la organización de las fiestas de fin de año. Se autorizaron los lineamientos para el pago de este beneficio al personal del nivel de mando medio y operativo que tengan una antigüedad mínima de seis meses en el Poder Judicial de la Federación. Su importe se determinó en \$7,500.00 netos. Se homologó a \$3,000.00 netos anuales por cada servidor público y familiares, actualizándose esta cantidad en cada ejercicio fiscal de acuerdo a la publicación del índice nacional de precios al consumidor que emite el Banco de México, sujetos al cumplimiento de los lineamientos respectivos. Se aprobó el proyecto de homologación para el pago de esta prestación, a partir de los primeros 10 años de antigüedad y los siguientes mediante múltiplos de 5 años. Se acordó respetar las condiciones actuales de cada instancia, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no cuenta con sindicato y por tanto, no le son aplicables estas prestaciones. Se elaboraron los lineamientos para cubrir a los servidores públicos de nivel de jefe de departamento y homólogos a éste, así como a todo el personal de nivel operativo que cuenten con una antigüedad mínima de seis meses en el Poder Judicial de la Federación. El importe será de \$4,000.00 por persona y se pagará entre los meses de octubre y noviembre de cada año (monedero electrónico). Se elaboraron los lineamientos para su otorgamiento, donde se homologarán los criterios de niveles de puestos (en general). De igual forma se identificó que la única limitante consiste en la disponibilidad presupuestal. Se homologaron los lineamientos de los tres órganos del Poder Judicial de la Federación, que consiste en otorgar un apoyo económico de un salario mínimo mensual a cada prestador

de servicio social. Además de que los pasantes cumplan con el requisito de contar con un 75% de créditos a nivel licenciatura y 66% de créditos en carreras técnicas.

DÉCIMA NOVENA: En materia de transparencia y varias, los acuerdos obtenidos fueron los siguientes: Se acordó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tuvieran acceso a los tiempos que maneja el Canal Judicial para transmitir en vivo las sesiones de los Plenos de las tres instancias. Asimismo, que produjeran sus propios programas y series especiales, apoyándose en las acciones de difusión tendiente a cumplir con el tema primordial de “Acceso a la Justicia”, entre otras más; Se acordó la elaboración conjunta del Tesauro Jurídico del Poder Judicial de la Federación, como una herramienta de consulta moderna basada en tecnologías de la información de vanguardia, con la finalidad de contribuir y facilitar a los juzgadores el significado e interpretación de los grandes y variados términos y vocablos jurídicos, administrativos, penales, familiares, laborales, agrarios, tratados internacionales, fiscales, mercantiles, económicos, financieros, legislativos, de amparo, etc., que deben emplear diariamente en los diferentes procesos e instancias jurisdiccionales y como parte de los programas de fomento a la salud, medicina preventiva, actividades culturales, recreativas y deportivas, el Comité impulsó la celebración anual de “Encuentros Deportivos Nacionales” donde participan los empleados del PJJF en un cúmulo de disciplinas, acordes a la edad y sexo de los participantes, tales como: Atletismo, fútbol, voleibol, basquetbol, pruebas de campo, y muchas más.

VIGÉSIMA: El Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación ha cumplido con una buena parte de las expectativas que se fijaron cuando fue concebido por las altas autoridades de este Poder. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, aún persisten fuertes resistencias y en ocasiones recelo entre los integrantes de las tres instancias del PJJF, complicando en ocasiones la buena marcha de los proyectos y propuestas de mayor envergadura. Ahora el reto que le

depara al Poder Judicial de la Federación, estriba en la consolidación de los siguientes factores: trabajar en conjunto y armonía; sin desequilibrios y ventajas; con criterios de homologación sin distinciones; con plena voluntad para buscar el bien común por encima de los intereses particulares de cada órgano jurisdiccional; y tener la madurez y el entendimiento para acordar la adopción de las mejores prácticas en el quehacer público.

El Poder Judicial no se puede ver a sí mismo como un conjunto interminable de juzgados compuesto por abogados formalistas de corte decimonónico. Renunciaría a su condición de pilar del Estado contemporáneo. Su función es ir más allá. Legitimar su papel en la democracia. Convertirse en un valladar frente a la violación de los derechos humanos. No pensar en términos de formalismo sino en términos de protección de los derechos humanos. Servir como instancia de control del Poder Ejecutivo y legislativo.

La capacidad de la institución para responder ante los obstáculos de la modernización dependerá de: los recursos disponibles, la habilidad, la experiencia y la visión a futuro. Un cambio de cultura organizacional y global que permita ver que los poderes judiciales, aun en el marco del discurso de los derechos humanos, no podrán legitimarse con una estructura opaca, con debilidad frente a las arbitrariedades, con un modelo de gestión que no vea que es el justiciable y no el juzgador el centro de la administración de justicia. Bajo este esquema, el camino que le queda a los poderes judiciales es utilizar la Planeación Estratégica como una metodología y directriz que permita crear y responder a los cambios a los que están sujetas las instituciones.

VIGÉSIMA PRIMERA: Entre las Etapas de la Planeación se encuentran: Determinar la Misión: Políticas, Estrategias; Proyecto; Programa y plan. Lo anterior puede entenderse de mejor forma a partir del esquema siguiente:

Niveles de decisión y agregación		
Dirección	Estratégico	Planes
Mandos Medios	Táctico	Programas
Operativos	Operativo	Proyectos

VIGÉSIMA SEGUNDA: Entre los proyectos pendientes a desarrollar por el Poder Judicial de la Federación se encuentran: el rediseño de las estructuras organizacionales; implantación de un sistema integral de evaluación de desempeño; mejorar la carrera judicial; clima y cultura laboral con perspectiva de género; presupuesto por resultados; lenguaje ciudadano; creación de nuevos órganos, fiscalización y diseños informáticos. Estos son algunos ejemplos de infinidad de proyectos, programas y acciones que se pueden instrumentar en el nuevo modelo de gestión administrativa. La visión del nuevo modelo administrativo es muy clara, teniendo como premisa el transitar de una administración por objetivos a una administración por resultados, logrando así colocar a la institución a la vanguardia de la administración pública federal en materia de planeación estratégica. La sociedad mexicana lo merece. La consolidación democrática requiere de este cambio de visión de los juzgadores y de la administración judicial.

VIGÉSIMA TERCERA: Desde mi percepción personal la administración pública actual le ha dado mayor énfasis a la visión de largo plazo de las instituciones gubernamentales y se ha venido dando un cambio de actitud por parte de los funcionarios y servidores públicos, mostrando una aceptación creciente a la necesidad de planear, incluso con la visión del México al que aspiramos para el año 2025. La Planeación Estratégica en la Administración Pública permite a las dependencias y entidades del Estado mexicano establecer su misión, definir sus propósitos, elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos y conocer el grado de satisfacción de las necesidades a los que ofrece sus bienes o servicios. Esta planeación enfatiza la búsqueda de resultados y desecha la orientación

únicamente hacia las actividades. Por tanto, el Poder Judicial de la Federación, no podía permanecer al margen de estos cambios.

VIGÉSIMA CUARTA: Al entrar en funcionamiento el Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa del Poder Judicial de la Federación y años más tarde el Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, se enfrentó ante un Poder desarticulado y disfuncional en sus actividades y procesos; con presencia de contrastes y diferencias abismales entre órganos jurisdiccionales afines que deben ser iguales en percepciones, prestaciones, tabuladores, procesos, tecnologías de la información, marco regulatorio para las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública y política inmobiliaria, entre muchas otras actividades jurisdiccionales e interinstitucionales. Reaccionando solo ante eventos específicos y aislados de su competencia, no garantizando, de esta manera, el cumplimiento de sus objetivos generales, ni por tanto, de los compromisos establecidos en el objetivo rector del Poder Judicial de la Federación consistente en “Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, equitativa, transparente, apegada a la legalidad y de respeto a los derechos humanos”.

Dentro de este escenario, podemos arribar a una primera conclusión. Qué de continuar funcionando el Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación en las condiciones actuales, se obtendrán logros específicos y tangibles, pero carentes de la profundidad y alcances que amerita el Poder Judicial de la Federación en su conjunto. A nadie escapa que la dispersión y variedad de atribuciones que regulan la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dada la naturaleza jurídica, autónoma e independiente que les rige, significan un gran obstáculo para aplicar reformas de gran calado.

VIGÉSIMA QUINTA: Los logros alcanzados a la fecha, desafortunadamente tienen un matiz de acciones aisladas e incompletas. Nos hace falta que todas ellas estén encaminadas a enfrentar exitosamente el desafío de recuperar la confianza y credibilidad de la ciudadanía. Con una visión estratégica y servicios de calidad donde la sociedad tenga mayor cercanía y acceso con los diversos actores del Poder Judicial de la Federación. Los mexicanos exigen soluciones y no obstáculos, pretextos, explicaciones o justificaciones de por qué hay tanta impunidad y no se castiga a los corruptos e infractores de la ley.

VIGÉSIMA SEXTA: Como se puede apreciar, los sistemas de administración son muy dinámicos, disímolos y limitantes en su marco regulatorio y funcional, sin embargo, siempre existirá la posibilidad de encontrar nuevos esquemas que permitan adaptarse a los cambios y transformaciones que las circunstancias vayan exigiendo al Poder Judicial de la Federación. Ante esta realidad, vale la pena explorar nuevas fórmulas y marcos regulatorios que permitan encauzar el cambio y transformación integral y profunda que demanda el Poder Judicial de la Federación. En conclusión, en el futuro inmediato habrá que promover una gran reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a los Reglamentos Internos de las tres instancias ya mencionadas con antelación. La motivación y fundamentación tienen su origen en la necesidad de que el Poder Judicial de la Federación cuente con un Órgano Autónomo Administrativo único, que pueda regular y actuar de manera uniforme, con criterios independientes, ajeno a intereses y cotos de poder. Hay que avanzar en los nuevos esquemas globalizadores que demanda la modernización actual. Recordar que nada es estático, todo es dinámico, cambiante y perfectible. Al igual que nadie puede ignorar que vivimos en una sociedad donde nadie puede permanecer aislado, ya que todos necesitamos de los demás para vivir mejor.

VIGÉSIMA SÉPTIMA: El suscrito está convencido de que hoy más que nunca, hay que trabajar de común acuerdo en el manejo de proyectos, recursos,

sistemas, procedimientos y acciones, que tengan metas afines, con objeto de obtener el mejor provecho en la planeación, organización, dirección, administración, control y evaluación de los programas y recursos públicos. Colaborando en conjunto, se pueden simplificar tiempos y acciones; el optimizar la aplicación de recursos federales; el explotar la capacidad de negociación en compras de bienes y contratos de servicios; el lograr economías por acciones concertadas a gran escala; en fin, hay que crear conciencia para que todos los servidores públicos privilegien la mística de grupo por encima de la tarea individual y aislada, permitiendo con ello encontrar las mejores fórmulas en el uso del presupuesto de la federación y anteponiendo el interés general sobre el particular, en beneficio de la sociedad y de México en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

ACKOFF Russell L, Un concepto de planeación de empresas. Editorial Limusa Wiley. México, 1978

ARNOLD, Linda, Política y justicia. La Suprema Corte (1824-1855), IJ-UNAM, México, 1996

ATIENZA, Manuel, Las razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica, IJ, UNAM, 2002

BIDART Campos, Germán, Teoría General de los derechos humanos, UNAM, México, 1993

CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar, División de poderes y régimen presidencial en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos número 96, UNAM, México 2006

CÁRDENAS Gracia, Jaime, Introducción al Estudio del Derecho, Nostra ediciones, 2009

CARDENAS Gracia, Jaime, Una Constitución para la democracia, México, IJ-UNAM, 1996, capítulo siete.

CARRANCO Zúñiga, Joel, Poder Judicial, segunda edición, Porrúa, México, 2005

CARRÉ de Malberg, R. Teoría General del Estado. Trad. José Lión Depetre. México, FCE/UNAM 1998

CERDIO, Jorge, Rodolfo Vázquez y Rodolfo Vigo, Diagnóstico de estructuras argumentales en sentencias presentado en el marco del proyecto Red Nacional de

Argumentación Jurídica encabezado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Regional Toluca, 2009

CHIAVENATO, Adalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración. Tercera Edición. Mc Graw Hill. México, 1994

DE ICAZA, Gerardo y Aide Macedo Bárcenas, Estándares internacionales de Justicia Electoral, TEDF, México, 2014

DRUCKER, Peter. Las nuevas realidades. Editorial Limusa.

DWORKIN, Ronald, Los derechos en serio, Planeta Angostini, Buenos Aires, 1993

FAYOL, Henry, Administración industrial y general. Editorial Herrero Hnos. Sucs., S. A. México. 1993

FERRAJOLI, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil, Trotta. Madrid, 1998, capítulo 1

FERRER MACGREGOR, Eduardo y Fernando Silva, Jurisdicción militar y control de convencionalidad, Porrúa, México, 2012

FERRER MacGregor Eduardo, Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial. Una visión desde América Latina y Europa, Porrúa, México, 2012

FIX-FIERRO, Héctor, Tribunales, justicia y eficacia, México, UNAM, 2006

FIX-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, El Poder Judicial en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, FCE, México, 1996

HABERLE, Peter, El estado constitucional, México. IJ-UNAM, 2001

HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, Séptima reimpresión, 2000

HAURIOU, André y otros, Derecho constitucional e instituciones políticas, Trad. José Antonio González Casanova, 2ª edición, Ariel, Barcelona

HAURIOU, Maurice. *“Principios de Derecho Público y Constitucional”*, Editorial Reus, traducción de Carlos Ruiz, Madrid, España, 1927

JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Trad. Fernando de los Ríos. México, FCE 2000

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Máynez. México, UNAM 1988

KOONTZ, Harold, Weirich Heinz, Administración una Perspectiva Global. Editorial Mc.Graw Hill.- 2002

MÁRQUEZ Rábago, Sergio, Evolución constitucional Mexicana, Porrúa, México 2002

MONTESQUIEU, Charles, Del espíritu de las leyes, décima edición, Porrúa, México, 1995

MELGAR Adalid, Mario, El Consejo de la Judicatura Federal, Editorial Porrúa, Edición 1998

Naturaleza Jurídica de los Órganos Colegiados de Administración en los Entes Públicos. Manuel Barquín Álvarez, TEPJF 2004

NIETO, Alejandro, *Balada por la justicia y la ley*, Trotta, Madrid, 2002

NIETO Castillo, Santiago, *Margen interpretativo de los tribunales electorales*, en Estándares internacionales de Justicia Electoral, TEDF, México, 2014

PARADA Gay, Francisco, *Breve Reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, SCJN, México, 2005. Edición facsimilar de un texto de 1929

PINA, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. *Diccionario de Derecho*. México, Porrúa, 1988

Poder Judicial de la Federación, *Su Integración y Funcionamiento, Retrospectiva*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Edición 2000

RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 2007. La primera edición es de 1912.

ROJAS Caballero Ariel Alberto, *La administración del juzgado de Distrito, Algunas sugerencias para su mejor funcionamiento*, IJF, México, 2004

ROSS, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Eudeba, Argentina, 2005

RUIZ Massieu, José Francisco, *Cuestiones de derecho político (México-España)*, México, UNAM, 1993

SARTORI, Giovanni, *¿hasta dónde puede ir un gobierno democrático?*, en DEL AGUILA, Rafael y VALLESPÍN, Fernando, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998

SOBERANES Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 14^o edición revisada, Porrúa, México, 2009

SOBERANES Fernández, José Luis, Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Porrúa-editor, México

STEINER, George. Planeación Estratégica, lo que todo Director debe saber. Compañía Editorial Continental. México, 2002

TAMAYO y Salmorán, Rolando, Juris Prudentia: More Geométrico, Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas, Fontamara, México, 2013

TAMAYO y Salmorán, Rolando, Voz: Estado, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 2000

VALDES, Hernández, Luis A. Planeación Estratégica, con Enfoque Sistémico. Fondo Editorial, F. C. A.- U.N.A.M.

VALLS Hernández, Sergio, Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia, Taxxx editores, 2002

VIGO, Rodolfo, La injusticia extrema no es derecho, Fontamara, México, 2008

VV. AA. ¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?, SCJN, Edición agosto de 2005

VV. AA. 175 Años de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN Edición 1992

WEBER, Max, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1969

ZAGREBELSKY, Gustavo, El Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia, Madrid, Trotta, 2002

CIBERGRAFÍA

HOBBS, Thomas. El Estado. Parte 1 de las causas, generación y definición de un Estado. Fondo de Cultura Económica México 1997. Recurso electrónico a través de BIDIUNAM.

HOBBS, Thomas. *El Estado*. Parte 1 de las causas, generación y definición de un Estado. Fondo de Cultura Económica México 1997. Recurso electrónico a través de BIDIUNAM.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III D* (en línea), México Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, [citado 24-09-2010], Serie E Varios Número 24, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1171/5.pdf>

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III D* (en línea), México Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, [citado 24-09-2010], Serie E Varios Número 24, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1171/5.pdf>

Página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal, revisada el día 9 de noviembre de 2010, con fecha de actualización del 01 de noviembre de 2010. <http://www.dgepj.cif.gob.mx/organosjurisdiccionales/numeroorganos/numorganosc.r.asp>

INFORMES, ACTAS Y ACUERDOS

Actas y acuerdos del Comité de Gobierno y Administración de la SCJN; Comisiones de Administración del CJF y del TEPJF; del Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización del Poder Judicial de la Federación; y del

Comité de coordinación para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, del 2005 al 2011.

Secretaría de Gobernación, Nacionalidad y ciudadanía en el Derecho Mexicano, México 2009, SEGOB.

Poder Judicial de la Federación, Informe Anual de Labores 2003, México, PJJ, 2004.

SCJN, Libro Blanco sobre la reforma judicial, México, SCJN, 2006.

Secretaría de Gobernación, *Nacionalidad y ciudadanía en el Derecho Mexicano*, México 2009, SEGOB.

TEPJF, III Informe 2002-2003, México, TEPJF, 2003.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Legislaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actualizaciones 2005, 2008, 2011 y 2014

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actualizaciones 2005 y 2008

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Novena Época, septiembre de 2000, Pleno, tesis P. CLVIII/2000

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Novena Época, agosto de 2001, Segunda Sala, tesis 2a. CXXIX/2001