



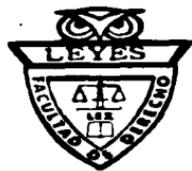
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

00781
21
24

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIO Enrique MELGAR ADALID



CIUDAD UNIVERSITARIA

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

TITULO DE LA TESIS:

"EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL"

GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

DOCTOR PEDRO ZORRILLA MARTINEZ

INSTITUCION DE ADESCRIPCION DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

RESUMEN DE LA TESIS: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina en 25 renglones a un espacio como máximo, sin salir del extensión de este cuadro.

La tesis doctoral consta de un ejemplar con un total de 309 páginas y se divide en once capítulos, una introducción, conclusiones y bibliografía general seleccionada de diversos temas de Derecho Constitucional, Administrativo y en particular aquellos que se refieren al Poder Judicial, a la carrera judicial, administración de justicia y a los consejos de la judicatura; se agrega una lista de abreviaturas. Presenta el siguiente esquema:

Capítulo Primero.- "La división de poderes y el Poder Judicial". Se expone de manera razonada la división de poderes y el Poder Judicial.

Capítulo Segundo.- "Justicia, juez y sociedad". Versa sobre la del Estado frente a la sociedad de otorgar e impartir justicia y de los sujetos que participan en la función pública de administrar justicia.

Capítulo Tercero.- "Administración y función jurisdiccional". En su contenido se permite distinguir entre la función administrativa y la jurisdiccional.

Capítulo Cuarto.- "La reforma judicial de 1994". Reforma constitucional por demás relevante dirigida a una nueva estructura judicial federal y de su administración de justicia.

Capítulo Quinto.- "Integración, órganos y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal". Permite asimilar la composición de la nueva institución, órganos que la integran y su funcionamiento.

Capítulo Sexto.- "Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal". Se presentan las amplias atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, resultado de la reforma constitucional de 1994 y de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente.

Capítulo Séptimo.- "La selección y designación de jueces y magistrados". Capítulo que resume la institucionalización de la carrera judicial federal.

Capítulo Octavo.- "Régimen de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación". Notable encomienda que se le otorgó al Consejo de la Judicatura Federal en materia disciplinaria. Se muestra el rigor, la objetividad, seriedad y transparencia del Consejo en esta área.

Capítulo Noveno.- "Los Organos Auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal y la Carrera Judicial". Muestra de la colaboración de dependencias auxiliares que permiten cumplir las metas del Consejo.

Capítulo Décimo.- "La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación". Demuestra la vigencia de la investigación. Se concibe un Poder Judicial en el ámbito federal más integral.

Capítulo Décimo Primero.- Se agregan en este capítulo 42 conclusiones en torno a la novedosa figura jurídica-constitucional del Consejo de la Judicatura Federal.

**DOCTORANDO
MARIO MELGAR ADALID**

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

INDICE

Introducción.....	8
-------------------	---

Capítulo I

La división de poderes y el Poder Judicial

1.- El poder y su división.....	15
2.- La tesis de Montesquieu.....	18
3.- Separación, división o distribución de poderes.....	22
4.- El Poder Judicial y la división de poderes.....	25
5.- Colaboración entre poderes.....	28
6.- La preponderancia de un poder sobre los otros.....	32

Capítulo II

Justicia, juez y sociedad

1.- Justicia y sociedad.....	37
2.- La función jurisdiccional.....	39
3.- La jurisdicción como atribución.....	45
4.- La jurisdicción como territorio.....	46
5.- La jurisdicción como competencia.....	47
6.- La independencia judicial.....	48
7.- La independencia del juez y la ley.....	52
8.- Las garantías judiciales.....	54
9.- La inamovilidad judicial.....	55
10.- La autonomía financiera.....	58
11.- La garantía de remuneración.....	65

Capítulo III
Administración y función jurisdiccional

1.- Administración y función jurisdiccional.....	68
2.- Los modelos de gobierno del Poder Judicial.....	72
3.- El modelo de secretaría de justicia.....	75
4.- Los antecedentes en nuestro sistema.....	77
5.- El origen de los consejos de magistratura o judicatura en el mundo.....	80
6.- Notas de derecho comparado sobre consejos de judicatura.....	81

Capítulo IV
La reforma judicial de 1994

1.- Introducción.....	96
2.- Las reformas a la Suprema Corte de Justicia.....	99
3.- La nueva composición de la Suprema Corte de Justicia.....	99
4.- El nuevo método de designación de los ministros de la Suprema Corte y su duración en el cargo.....	103
5.- Los nuevos requisitos para desempeñar el cargo de ministro...	104
6.- Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia.....	107
7.- Las nuevas atribuciones del Senado de la República en materia judicial.....	109
8.- Breve descripción del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral.....	111
9.- La creación del Consejo de la Judicatura Federal.....	114

Capítulo V
Integración, órganos y funcionamiento del
Consejo de la Judicatura Federal

1.- La integración del Consejo de la Judicatura Federal.....	119
2.- La presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.....	122
3.- El funcionamiento del Pleno.....	127
4.- El procedimiento de insaculación.....	130
5.- Los consejeros, requisitos para el desempeño del cargo, restricciones, impedimentos.....	136
6.- Creación e integración de comisiones, las comisiones unidas....	140
7.- Las secretarías ejecutivas del Consejo.....	142

Capítulo VI
Atribuciones del consejo de la Judicatura Federal

1.- Clasificación de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal.....	145
2.- Las atribuciones de organización interna y administración.....	146
3.- Creación e integración de comisiones.....	146
4.- Bases de organización y funcionamiento de los órganos auxiliares.....	148
5.- La coordinación y supervisión del funcionamiento de órganos auxiliares.....	148
6.- Las facultades de administración.....	149
7.- Las relaciones laborales.....	152
8.- La facultad reglamentaria.....	153
9.- Las atribuciones jurisdiccionales, cuasi-jurisdiccionales y disciplinarias.....	159
10.- La facultad de designación.....	161
11.- La facultad de adscripción de jueces y magistrados.....	163
12.- Organización territorial y por materia de circuitos y distritos..	168

Capítulo VII
La selección y designación de jueces y magistrados

1.- Introducción.....	172
2.- La selección y designación de jueces y magistrados.....	173
3.- La selección judicial.....	174
4.- Cargos sujetos a compra.....	175
5.- Elección popular.....	176
6.- Nombramiento a cargo del Poder Ejecutivo.....	179
7.- Elección por el Poder Legislativo.....	180
8.- Cooptación entre gobierno y asambleas legislativas.....	180
9.- Selección a cargo del Poder Judicial.....	181
10.- Poder Ejecutivo-Senado.....	182
11.- Mecanismos complejos.....	183
12.- Selección y designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	183
13.- Selección y designación de magistrados en los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.....	186
14.- Designación de los magistrados estatales.....	190
15.- Número de integrantes de los tribunales superiores de justicia estatales.....	191
16.- Duración en los cargos de magistrado de los Tribunales Superiores de Justicia estatales.....	191
17.- Denominación de los tribunales superiores de los Estados.....	193
18.- Consejos de Judicatura en los Estados.....	193
19.- La designación de funcionarios judiciales en el Distrito Federal.....	199
20.- La protesta al cargo.....	201

Capítulo VIII
Régimen Disciplinario
Régimen de responsabilidades de los servidores públicos del
Poder Judicial de la Federación

1.- La responsabilidad de los servidores públicos.....	205
2.- La responsabilidad política.....	207
3.- La responsabilidad penal.....	209
4.- La responsabilidad administrativa.....	211
5.- La responsabilidad civil.....	212
6.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.....	213
7.- Las quejas administrativas y la función disciplinaria.....	218
8.- Suspensión de los cargos de magistrados y jueces de distrito...	226
9.- El registro patrimonial.....	227

Capítulo IX
Los Organos Auxiliares del consejo de la Judicatura
y la Carrera Judicial

1.- Antecedentes.....	232
2.- La Unidad de Defensoría del Fuero Federal.....	232
3.- La Visitaduría Judicial.....	233
4.- El Instituto de la Judicatura y la Carrera Judicial.....	237
5.- La Contraloría del Poder Judicial de la Federación.....	245

Capítulo X
La incorporación del Tribunal Electoral al
Poder Judicial de la Federación

1.- Antecedentes.....	251
2.- Notas sobre la justicia electoral mexicana.....	253
3.- La reforma política de 1996 y el Poder Judicial de la Federación.....	257
4.- El Consejo de la Judicatura Federal y la reforma constitucional de 1996.....	263

Capítulo XI

Conclusiones.....	268
Bibliografía seleccionada.....	282
Abreviaturas utilizadas.....	291

INTRODUCCION

Sea la justicia lo que fuere, lo cierto es que en el alma del justo hay paz, como la hay también en el Estado donde se practica la justicia

Antonio Gómez Robledo

Los más graves problemas del sistema judicial mexicano son seguramente los mismos que aquejan a otros sistemas judiciales en el mundo. Las dificultades no son privativas de países subdesarrollados, ni siquiera se deben a la existencia de factores nacionales específicos. Existe ahora una percepción clara de la atención que requiere el reclamo social por la justicia. Los problemas de la administración de justicia más notorios son la dilación o demora excesiva en la tramitación de los juicios; las irregularidades o corrupción; las dificultades por la inejecución de sentencias; las condiciones materiales inconvenientes en que se presta el servicio; retribución de jueces y magistrados y personal judicial; juzgados y tribunales en espacios físicos inadecuados; jueces sin arraigo en sus lugares de despacho; ausencia de política informática; administración obsoleta y en ocasiones corrupta.

La reforma constitucional de 1994 tuvo como propósito central iniciar una énumienda del Poder Judicial de la Federación. Se trata de modificaciones significativas que alteraron la conformación y funcionamiento del Poder Judicial y de las relaciones y equilibrios que se habían ido configurando a lo largo de decenios, desde la Constitución de 1917.

La presente tesis para obtener el grado de doctor que otorga la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, analiza las

reformas que determinaron la creación del Consejo de la Judicatura Federal y trata de hacer una crítica sobre las cuestiones pendientes, realizar un inventario de los cabos sueltos de las reformas, eventualmente útil para posteriores arreglos legales y reglamentarios. En diciembre de 1994, se produjo una reforma constitucional, seguida por las modificaciones legales consecuentes, que pretende anular vicios y generar una nueva cultura judicial en el país. Se sostiene el acierto técnico y político de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, como el órgano de gobierno, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación y la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con nuevas facultades, en un tribunal constitucional. La investigación está orientada a revisar las notas esenciales de la reforma judicial con respecto del órgano administrativo constitucional, Consejo de la Judicatura Federal, sus facultades, órganos, organización, programas, perspectivas; y destaca aciertos y errores de la Iniciativa presidencial; aciertos y omisiones del Senado en el proceso de revisión de la Iniciativa y algunos puntos de la agenda futura del Consejo de la Judicatura Federal.

Los primeros tres capítulos presentan el marco teórico en que se da la reforma judicial. Resultó indispensable por ello discurrir sobre la tesis de la división de poderes para considerar, con los elementos indispensables, un problema central de orden político: si la creación del órgano de administración del Poder Judicial y, particularmente, si la incorporación de funcionarios designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo, vulnera la tesis de la independencia de poderes, alterando la independencia judicial.

En este trabajo se consideró, asimismo, la función técnica-política del Poder Judicial en tanto eje de las aspiraciones de justicia y respeto a los derechos de una sociedad con vocación democrática como es la mexicana.

Es indispensable referir la relación del Poder Judicial con otros poderes del Estado para llegar a la definición de las notas distintivas de la independencia judicial. En esta vía, se revisa la relación de los juzgadores con

su entorno social y político. La independencia del juez debe preservarse no sólo de la interferencia de los actores políticos de una comunidad, sino de las presiones de una sociedad que se debate entre el mercado económico y la verdadera solidaridad social. En este sentido, una de las funciones centrales del Consejo de la Judicatura Federal, así como de los consejos que se creen en las entidades federativas del país, es la adecuada selección, designación y permanencia de jueces y magistrados. La reforma de justicia se inicia cuando la figura del juzgador alcanza los niveles que la sociedad reclama de su trabajo, de su compromiso comunitario. Como lo planteó Carnelutti: "El juez es la figura central del derecho. Un ordenamiento jurídico se puede pensar sin leyes, pero no sin jueces".

La selección y designación de juzgadores es un asunto de relevancia mayor, pues nombrar jueces significa conferirles los valores que regulan una sociedad: la honra, la libertad, la propiedad, en fin la justicia como valor supremo de la comunidad.

La reforma judicial de 1994 modificó sustancialmente la composición orgánica y funcional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las notas más relevantes de la reforma consisten en: a). la nueva composición de la Corte, que se redujo de veintiséis a once ministros; b). el nuevo método de designación de los ministros de la Corte, ahora a cargo del Senado a propuesta en terna del presidente de la República; c). la duración de los ministros en el cargo, ahora limitada a quince años; d). los nuevos requisitos para ocupar el cargo de ministro; e). la nueva competencia de la Suprema Corte de Justicia relacionada con la reestructuración de las controversias constitucionales; f). la creación de la acción de inconstitucionalidad, y g). la del Consejo de la Judicatura Federal.

Este último hecho plantea varias cuestiones técnicas que inciden en su funcionamiento y habrán de ser consieradas seguramente en la revisión normativa que deberá hacerse en algún momento próximo. La integración del

Consejo, tanto por el origen de los consejeros, su número ideal y duración en el cargo, el método de designación de los mismos, el funcionamiento de algunos de sus órganos como la presidencia, su origen, sus facultades y duración.

Se revisan las facultades del nuevo órgano constitucional, creado por la reforma judicial de 1994, tanto las constitucionales como las que introdujo la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Se hace una clasificación de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, tales como: la de organización interna y administración, la facultad reglamentaria, las atribuciones jurisdiccionales, cuasi-jurisdiccionales y disciplinarias, la facultad de designación, así como la de organización territorial y por materia de circuitos y distritos.

Se dedica un capítulo, el octavo, a las cuestiones relacionadas con el régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación y aborda la cuestión de la responsabilidad que la Constitución y las leyes confieren a los funcionarios judiciales, por estimar su elevada tarea, la cual debe estar resguardada por ciertas garantías cuya contraparte es un régimen estricto de responsabilidades.

Otro capítulo refiere las funciones y papel de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura y la implantación de la carrera judicial, esta última, verdadera expectativa del propio Poder Judicial de la Federación, de la academia y del foro mexicanos.

La importancia de la reforma judicial radica en que constituye la base de una reforma más amplia y general, de hecho una reforma de la justicia mexicana. La grave crisis de nuestro país está vinculada al tema de justicia en su más amplia dimensión. La sociedad considera que la corrupción ahoga sus aspiraciones y el Estado ha sido incapaz todavía de resolver la injusticia imperante; más grave aún, se atribuye a los agentes gubernamentales la responsabilidad directa de la crisis de moral pública. Lo anterior es inmerecido para un grupo de funcionarios públicos quienes han dedicado su vida y su

esfuerzo a la función pública, sea ésta jurisdiccional, política o administrativa. Nunca ha sido más valadero el "pagar justos por pecadores".

Lo más relevante de la reforma judicial ha sido propuesta de un sistema que llevaría a la designación de jueces, mediante métodos objetivos y con base a principios constitucionales que privilegien la excelencia, imparcialidad, profesionalismo, objetividad e independencia. Con buenos jueces podrán erradicarse los vicios judiciales que aquejan a nuestra sociedad: demora judicial, corrupción, irregularidades en los procesos, ineficacia judicial por la inejecución de sentencias. Con buenos sistemas de organización judicial, con una adecuada selección, designación y adscripción de jueces de distrito y magistrados de circuito podrá reformarse el Poder Judicial de la Federación y mantener el papel paradigmático que ha tenido en nuestro país.

La mejor garantía de una sociedad para llegar a la justicia es la existencia de órganos jurisdiccionales autónomos, con funcionarios seleccionados objetivamente, calificados técnicamente, morales, bien remunerados, con una carrera judicial o servicio judicial de carrera que facilite las promociones de los más aptos, que revise las conductas indebidas de los ineptos, negligentes o descuidados, a la vez ha de estimular el trabajo y la dedicación. Un sistema de formación judicial que impulse la dedicación al estudio y la ampliación de su cultura, así como su desarrollo intelectual, delinearé lo que deben ser los juzgadores.

Si el Consejo de la Judicatura Federal cumple con los nobles propósitos que animaron su creación, si logra involucrar a los destinatarios de sus decisiones y los hace participar en sus programas y propuestas, podrá ser el detonador de una reforma mucho más amplia, que llegue a todos los fueros del país y evitar una justicia federal privilegiada frente a justicias locales incipientes, presas todavía de cacicazgos locales y de las intromisiones de los enemigos poderosos de nuestro tiempo: el poder político corrupto, el dinero corruptor y la injusticia social.

Hace casi un siglo, don Emilio Rabasa consideró que el Poder Judicial no era un verdadero poder, porque nunca la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la nación y porque en sus resoluciones, decía el autor de *La Constitución y la dictadura*, no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos y el derecho individual es superior al interés común, pues los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo.

En la Edad Media fue la voluntad del señor feudal la que prevaleció; en la Edad Moderna, la del rey que personificó al Estado mismo; en el siglo XIX, la voluntad de los parlamentos; en el siglo XX, la de los ejecutivos encarnados en el presidencialismo y sería de desear una era de justicia para el siglo venidero.

Capítulo I.

La división de poderes y el Poder Judicial

Quien todo lo puede, todo debe temer

Pierre Corneille

- 1.- El poder y su división.
- 2.- La tesis de Montesquieu.
- 3.- Separación, división o distribución de poderes.
- 4.- El Poder Judicial y la división de poderes.
- 5.- Colaboración entre poderes.
- 6.- La preponderancia de un poder sobre los otros.

1.- El poder y su división

Para abordar el tema del Poder Judicial es necesario una discusión previa sobre el concepto de la división de poderes y sus alcances. La separación de poderes es una idea central para comprender el papel de la judicatura en el funcionamiento del Estado. Quienes se dedican a la ciencia política no han dado todavía una respuesta satisfactoria a la pregunta ¿qué es el poder? Ha ocurrido que politólogos y otros científicos sociales no revisan los conceptos desde el punto de vista jurídico, considerando que ni la ciencia política ni la sociología tienen una respuesta integral a esta interrogante. Por ello, la mejor aproximación que existe a la noción del poder es la visión jurídica que se encuentra en los textos constitucionales.

Antes de la doctrina constitucional sobre el tema, Montesquieu no llegó a explicar en qué consiste con exactitud el poder, aun cuando sí precisó, esa es su aportación fundamental, la necesidad de su adecuado ejercicio como un asunto básicamente jurídico.

El Maestro Mario de la Cueva escribió que no se ha indagado de modo suficiente sobre el significado que atribuye Montesquieu al poder, pues para el autor de *Del Espíritu de las leyes* el término significa función o actividad. El sabio jurista mexicano basaba su interpretación en la forma como están construidas ciertas frases de Montesquieu:

por el Poder Legislativo, el príncipe o magistrado hace las leyes, esto es el Poder Legislativo no es el príncipe, ni el magistrado encargado de hacer las leyes, sino la potestad de hacerlas, de lo que se infiere que el término poder no significa persona u órgano encargado de la función legislativa.²

Montesquieu propuso la conveniencia de separar las funciones y crear un sistema de asignación de tareas, de pesos y contrapesos, en el cual cada función

¹ Gilberto Giménez, *Poder, estado, discurso*, México, UNAM, tercera edición 1989, p. 11.

² Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 1982, p. 198.

se encomendara a un órgano distinto. Las funciones legislativa y ejecutiva se refieren precisamente al poder, toda vez que se trata de actividades de los dos órganos, el ejecutivo y el legislativo, que ejercen visiblemente el poder; el judicial, por su parte, no es estrictamente poder, en tanto no está ni debe estar vinculado a la política. Más allá de Montesquieu, se debería hablar de división de funciones y no tanto de la división o partición del poder, pues se trata de un concepto unitario y lo ejerce el Estado en su conjunto. Por ello, más que de división, el término adecuado es la unidad del poder y su sentido unitario.

García Pelayo consideraba que la división no es tema nuevo, en tanto los poderes estaban divididos, sino que deriva de "un plan para asegurar derechos individuales."³

Las funciones pueden desempeñarse por poderes distintos, pero reflejan la unidad del poder y el asunto se convierte por ello, más bien en terminológico: ¿cómo algo que se divide es unitario? No debe olvidarse que la división es funcional y por ello se divide para su ejercicio, como reza la Constitución.

La aproximación más certera al poder es la del análisis constitucional. No en vano la doctrina constitucional surge al mismo tiempo que la tesis de la división de poderes y encuentra en ella su parte medular, como es la organización del Estado. Las constituciones del siglo XVIII como las de Francia y de los Estados Unidos son la expresión de un pacto sobre el reconocimiento de los derechos individuales, pero también sobre la parte orgánica del Estado que garantiza la libertad de los individuos. La organización del Estado es, en última instancia, la organización del poder público; la distribución de sus facultades y competencias configura un sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del poder público.

³ Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado, la estructura constitucional del Estado democrático liberal*, *Manuales de la Revista de Occidente*, Madrid, 1950, p. 134.

Cualquier análisis sobre el poder, entendido éste como capacidad de hacer política, requiere, desde el punto de vista constitucional una referencia sobre la llamada división de poderes. Los poderes, desde esta óptica, son facultades o potestades que se asignan a órganos del Estado para el ejercicio de la soberanía hasta determinadas competencias.

Desde antes de Montesquieu existieron organizaciones democráticas y autoritarias, descentralizadas o centralizadas. Estas formas de organización política pudieron haber llegado a una separación de funciones por razones de utilidad o división del trabajo, pero la propuesta del autor *Del Espíritu de las leyes* tuvo como eje no solamente la utilidad de la distribución de facultades, desde el punto de vista práctico, sino la defensa de los ciudadanos del abuso de quien en una sola mano detenta dos o más poderes, y la prevención del riesgo que ello conlleva.

John Locke, cuyo pensamiento influyó en el desarrollo de la ciencia política, es el precursor de la teoría de Montesquieu. Para el filósofo inglés existen cuatro poderes que guardan entre ellos relación de preeminencia. El Poder Legislativo ha de ser supremo en tanto tiene la función ordenadora de la sociedad. Debe cuidar el cumplimiento de sus resoluciones, por lo que debe existir el Ejecutivo que acate las órdenes del Poder Legislativo al cual está subordinado. En conexión con este último existe un poder que se tiene a su cargo las funciones exteriores, el Poder Federativo que hace las declaraciones de guerra, los tratados de paz y las alianzas. Con base en la tradición inglesa existe un cuarto poder, el de "prerrogativa", bajo el principio de *Primus inter pares*, un poder residual que conservaba la Corona inglesa quien al actuar libremente lo podía hacer aun en contra de la ley.⁴

Locke se adelantó a la teoría de Montesquieu al referir que sería conveniente que el Ejecutivo y el Legislativo estuvieran separados, pues es

⁴ Nicolás Pérez Serrano, Tratado de Derecho Político, Madrid, Editorial Cívitas, 1984, p. 371.

peligroso que las personas que tienen a su cargo la confección de las leyes también dispusieran de la facultad de ejecutarlas. No es fácil separar por otra parte, al Ejecutivo y al Federativo. En realidad la propuesta es solamente un adelanto, pues Locke, siendo liberal, no justificó la división que proponía en aras de la libertad, como lo haría el autor francés de la teoría de la división de poderes.

2.- La tesis de Montesquieu

Charles de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu, vivió inmerso en la filosofía de la Ilustración y recibió la influencia del pensamiento científico del naciente enciclopedismo francés. Su estancia en Inglaterra y el conocimiento del gobierno y de las instituciones políticas inglesas imprimieron un sello definitivo sobre su teoría, que habría de convertirse en una de las decisiones políticas fundamentales y piedra angular del constitucionalismo que habría de normar la vida política del mundo por venir.

Los dos temas que Montesquieu plantea son:

- 1) la libertad de la persona humana, y
- 2) la separación de poderes destinada a procurar esa libertad.⁵

No obstante, Montesquieu deseaba que la división de poderes perdurara como doctrina, como método para asegurar la limitación de un poder por otro y así, asegurar la libertad de los hombres.

Algunos autores contemporáneos coinciden en las siguientes aseveraciones:

- a) la teoría de la llamada división de poderes renace en 1748;
- b) su autor es Montesquieu, y

⁵ Mario de la Cueva, *Op. Cit.*, p. 195.

c) obedece a la necesidad de garantizar un régimen de libertades mediante el desdoblamiento del poder y el control recíproco de los órganos del Estado que reciben las facultades.

La nota distintiva de la propuesta de Montesquieu, respecto de las aportaciones previas, incluyendo las tesis clásicas de griegos y romanos, y en particular de Locke, es la distribución propuesta que tiene como finalidad alcanzar la libertad de los ciudadanos y no es una simple cuestión técnica de organización del poder o de eficiencia política-administrativa.

La teoría de Montesquieu tuvo una influencia notable en el moderno constitucionalismo. Expuesta en un momento propicio, imprimió un sello que se extendería de Europa a América con 28 años de diferencia. Efectivamente, en la Declaración de Virginia en 1776 se establece: "Que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben estar separados y ser distintos". La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica desarrolla esta tesis a lo largo de sus disposiciones. Con razón Alexander Hamilton reconoce, en *El federalista*, la paternidad de Montesquieu en cuanto a la configuración del modelo clásico de pesos y contrapesos (*checks and balances*). También la Declaración de Derechos de Francia proclama la conocida máxima: "Una sociedad en donde la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes establecida carece de Constitución". La Constitución francesa de 1791, en contra de la teoría de la indisolubilidad de la soberanía, ve en cada poder una fracción material de la misma.

La división de poderes, en su interpretación actual, debe atribuirse a Montesquieu en su estudio clásico *Del Espíritu de las leyes*. El edificio político del pensador francés sirvió a los sistemas modernos y está estructurado sobre algunas premisas que sirven para explicar el sentido y propósito de los procesos democráticos:

1.- Las leyes políticas y su ordenamiento producen libertad; por ello, el movimiento que lo sustenta: el liberalismo, inspira el tránsito del antiguo régimen monárquico y autárquico a las nuevas repúblicas.

2.- El ordenamiento consiste en la separación de los poderes principales -ejecutivo y legislativo- del Estado, de manera que uno no absorba a otro.

3.- El espíritu general o la voluntad general, a la que se refirió Juan Jacobo Rousseau, se manifiesta siempre, de tal manera que la política no es otra cosa sino la expresión popular.

4.- Las estructuras políticas y las instituciones sociales son dinámicas. La manera en que se manifiestan estos cuerpos es a través de la representación, por medio de intermediarios elegidos por el pueblo que van a los cuerpos colegiados. Montesquieu es quien defiende la representación y particularmente el bicameralismo como la fórmula más acertada. Así lo expresa:

El Poder Legislativo corresponderá a un brazo de nobles o personas que se distinguen de los demás por su nacimiento, riqueza u honores y un brazo que representará al pueblo. Cada uno de estos brazos tendrá diferentes asambleas, votaciones e intereses".⁶

No obstante, la organización pública que garantiza la libertad y el ejercicio de derechos individuales es el Poder Judicial. Para su función se necesita que la jurisdicción se eleve a función pública, independiente, separada de la función ejecutiva. En el fondo, Montesquieu quería evitar que el rey fuera al mismo tiempo justicia, lo que aconteció en el antiguo régimen. Entonces, la concentración de los dos poderes impedía la protección efectiva de los derechos humanos. A pesar de ello, Montesquieu propuso instaurar un "Estado

⁶ Montesquieu, Del espíritu de las leyes, Introducción: Enrique Tierno Galván, Madrid, Editorial Tecnos, 1987, p. XLIII.

legislativo", intentó reducir al juez a ser una máquina neutra para subsumir hechos concretos en los supuestos previstos por las leyes. El papel de los jueces quedó enmarcado en una frase: los jueces son la *bouche qui prononce les paroles de la loi*. Esta posición automática es contraria a la desarrollada por la doctrina norteamericana del *judicial review*, que lo convierte en un creador del derecho (*law maker*).

El principio de la división de poderes que adoptan las constituciones de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX se convierte en dogma, tuvo un desarrollo ulterior importante y sirvió como eje de las constituciones liberales: se redujeron los poderes sistematizados por Montesquieu, o bien, por otra parte se redujeron con otras formas que no imaginó entonces. La tesis de la reducción a sólo dos poderes ha obedecido al criterio de considerar que únicamente existen dos caminos: la creación de la ley, por una parte, y su aplicación, por la otra. En cuanto a la aplicación se incluyen tanto la función administrativa como la jurisdiccional.

En México, en los *Sentimientos de la Nación*, de Morelos, quedó plasmada la separación de poderes en los términos propuestos por Montesquieu, que otras constituciones mexicanas posteriores habrían de refrendar: "Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos". El sentimiento de la Nación de Morelos, está ahora vigente en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷

En los términos de este precepto, a cada una de las ramas de la autoridad pública se le atribuye una de las funciones del Estado y garantiza la independencia entre los poderes.

La división de poderes constituye una de las decisiones políticas fundamentales a que aludió Carl Schmitt, es uno de los dogmas del derecho constitucional mexicano y, en general, del constitucionalismo de nuestro tiempo. La ciencia política explica la separación de poderes como una división

⁷ En adelante CP.

del trabajo de los órganos del Estado. La tesis de Montesquieu se sustenta en la naturaleza humana: en la tendencia al abuso del poder. Por ello la necesidad de que el poder limite al poder:

Quando los poderes Legislativo y Judicial se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo no puede haber libertad. Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo. Todo estaría perdido sentencia Montesquieu si el mismo hombre o el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares. ⁸

3.- Separación, división o distribución de poderes

Se habrá notado que he tratado de ser muy cauto en no conferir a Montesquieu la paternidad exclusiva de la división de poderes; hay antecedentes en Heródoto, Platón, Aristóteles, Polibio y Maquiavelo. De la lectura del *Del espíritu de las leyes* no se deriva la propuesta de la división tajante o interpretación separatista de los poderes. Hay varias notas que explican la división de poderes como un dogma:

- 1.- Se trata de tres órganos;
- 2.- Son distintos;
- 3.- Cada uno ejerce sus atribuciones sin reservas;
- 4.- Cada órgano es independiente de los otros dos;
- 5.- Ninguno está facultado para impedir la actividad del otro, ni para obligarlo a hacerla;
- 6.- La función de cada uno de ellos no es revocable ni revisable por los otros dos; y,

⁸ Montesquieu, *Op. Cit.*, pp. 107-108

7.- No hay relación directa entre los representantes de cada poder.⁹

Estas premisas son teóricas, pues la idea del poder no es unívoca sino que muestra las condiciones, circunstancias políticas, sociales, económicas, jurídicas de una comunidad. Así lo ejemplifica el siglo XIX mexicano; se caracteriza por una preponderancia teórica del Congreso frente al Poder Ejecutivo; mientras que por el contrario, el siglo XX es el del presidencialismo como forma prácticamente exclusiva de organización y mandos políticos.

No es claro si Montesquieu propuso la "división tajante". La lectura de Eisenmann y su crítica de la interpretación de la división tajante, de ser real, efectiva, impediría el beneficio político, democrático a favor de la libertad propuesta por Montesquieu, consistente en una distribución adecuada del poder, en la existencia de pesos y contrapesos.¹⁰

Han surgido críticas acerca de que Montesquieu no buscaba una división de poderes en el sentido de configurar cada una de las funciones clásicas como compartimentos estancos. En efecto, en un análisis gramatical de su obra no se observa el empleo de las expresiones división o separación de poderes. Solamente ocurre en el famoso párrafo quinto del capítulo VI del libro XI, referido al Poder Judicial y su alusión a la separación en forma negativa:

Tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al Poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al Poder Ejecutivo, el juez tendría la fuerza de un opresor".¹¹

La misión que le confiere al Poder Judicial es realizar una función distinta al gobierno, y con ello confirma no tanto la división sino la

⁹ Juan Vallet de Goytisolo, *La separación, no confusión o contrapeso de poderes*, en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Tomo I, Madrid, Editorial Civitas, 1993, p. 181.

¹⁰ Charles Eisenmann, *El espíritu de las leyes y la separación de poderes*, en *Anuario Jurídico*, número 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, pp 429- 450.

¹¹ Montesquieu, *Op. Cit.* p. 107.

independencia de los jueces por asegurar la libertad individual. Es claro que las restricciones a la autonomía del Poder Judicial y el riesgo de intromisión de los otros poderes deriva en la corrupción del principio de la democracia. Si el pueblo quiere hacer todo, despoja a los jueces de su potestad. En las repúblicas mixtas donde coexisten democracia y aristocracia, la justicia puede utilizarse por una clase contra la otra y si llega, como lo planteó Montesquieu la "venganza de la República se establece la tiranía de los vengadores". Tampoco daba suficiente crédito a las monarquías, en que hay contradicción entre el Consejo del monarca y los tribunales. El Consejo de los reyes se compone de unas cuantas personas mientras que los tribunales requieren de un número considerable de funcionarios.

Para Montesquieu la potestad de juzgar es nula como poder político:

sólo las cámaras y el gobierno -el monarca y los ministros- son órganos políticos; sólo a ellos tienen asignado un papel propiamente político. Los jueces, los tribunales, quienes ejercen el poder de juzgar, no son por el contrario, fuerzas políticas a sus ojos; la justicia no es un poder en sentido político.

La tradición de estudios en el siglo XX se ha orientado por una visión "separatista" de los tres poderes, aislados, con un ejercicio delimitado y particular de las atribuciones que les corresponden, distintos, separados y sin que haya posibilidad de interrelación entre ellos. Sin embargo, una corriente muestra lo erróneo de esta interpretación que se ha enseñado en las escuelas de derecho y de ciencias políticas desde hace lustros. Charles Eisenmann desde 1939, hace una interpretación diferente en base a dos proposiciones diversas:

- a) Lo importante es que no se confundan los poderes. Un mismo cuerpo puede formar parte simultáneamente de dos órganos titulares de poderes diferentes con tal de que no ocurra con todos los elementos integrantes.
- b) No se pueden separar los órganos políticos supremos, como son el Legislativo y el Ejecutivo, sino contrapesar, balancear y contrabalancear, con la finalidad de que ambos se pongan de acuerdo a fin de que la decisión de

uno inmovilice al otro. Excluye de este análisis a los titulares de la función judicial que, como había mencionado antes, no forman parte del poder.¹²

4.- El Poder Judicial y la división de poderes

Para este apartado interesa el carácter que Montesquieu otorga al Poder Judicial, por las repercusiones que su postura tendría en el desarrollo de la doctrina constitucional.

Montesquieu dudó que el Poder Judicial fuera un auténtico poder. No obstante su carácter de magistrado, no le confirió tal carácter. Cuando se habla del Poder Judicial como un poder auténtico es "para situarlo en condiciones de independencia que lo desvinculen de sumisiones indebidas al Ejecutivo."¹³

Entre nosotros, don Emilio Rabasa consideró que la declaración constitucional de la división de poderes de la Constitución de 1857 constituye un error que ha conducido a deducciones equívocas. En su opinión, la Constitución debió limitarse a determinar las funciones de cada departamento, dejando a la academia el análisis de las condiciones de cada uno de los poderes. Puso como ejemplo lo que entonces ocurría en Europa: cuanto más se elevan los tribunales menos idea hay de que la administración de justicia sea un poder. Escribe el autor de *La Constitución y la dictadura* que la división de poderes es cómoda, pero falsa en tanto:

... el departamento judicial nunca es poder, porque nunca la Administración de Justicia es dependiente de la voluntad de la nación; porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos y el derecho individual es superior al interés común porque los tribunales no resuelven lo que *quieren* en nombre del pueblo, sino lo que en nombre de la ley y porque

¹² Juan Vallet de Goytisolo, *Op. Cit.*, pp. 181-182 y Charles Eisenmann, *El Espíritu de las leyes y la Separación de Poderes* en *Anuario Jurídico*, número 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, pp. 429 a 450.

¹³ Montesquieu, *Op. Cit.* . p. 374.

la voluntad libre, que *deben* es la esencia del órgano del poder, sería la degeneración y la corrupción del órgano de justicia.¹⁴

Para Rabasa la justicia emana del poder popular, pero no en su aplicación sino originariamente. Lo que constituye parte del poder es determinar los principios sobre lo que el Congreso legisla, pero no sobre lo que los tribunales fallan. Se confunde y en ello está el error, dice Rabasa, el *jus* con el *judicium*.

Esta misma idea la deriva Rabasa del planteamiento del propio Montesquieu contenido en el libro XI, capítulo VI, para quien, de los tres poderes, el judicial es en cierto modo nulo. Con la diferencia de los años que los separan, los planteamientos de los dos autores se asemejan sorprendentemente. Los jueces no son sino instrumentos que pronuncian las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes. El concepto instrumentalista del Poder Judicial no responde a la categoría histórica que ha tenido la administración de la justicia. Don Emilio Rabasa tenía no obstante, con justicia, la más elevada opinión de la Suprema Corte,¹⁵ pues le corresponde el papel más alto en el orden interior de una República, como es mantener el equilibrio de las fuerzas activas del gobierno por la autoridad que le confiere ser intérprete única de la Constitución.

En México, el abogado José María Truchuelo, quien fuera Ministro de la Corte, refutó a Rabasa al revisarse en el Congreso Constituyente de 1917 la tesis contenida en *La Constitución y la dictadura...* Para Truchuelo, la propuesta de Rabasa era una idea absurda, pues el Judicial no es un departamento sino un verdadero poder. Cuando el monarca era dueño absoluto de la vida de los hombres y por tanto también de la justicia, se justificaba que se limitara a ser un simple departamento como había ocurrido en todas las dictaduras. Truchuelo argumentó que existen los tres poderes por distintas y cercanas

¹⁴ Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, Editorial Porrúa, 1956, p. 188.

¹⁵ En adelante SCJN.

razones: el Legislativo porque el pueblo quiere buenas leyes, el Judicial porque la nación quiere que se imparta justicia y el Ejecutivo porque los hombres quieren que se cumplan las leyes. Es ilustrativo que en defensa del Poder Judicial haga diferencias con los otros dos poderes: mientras el Ejecutivo puede revocar sus actos, el Legislativo puede reformar sus leyes, pero el Poder Judicial no puede volver atrás, pues:

en tanto sus sentencias tienen firmeza indiscutible por encima de cualquier acto de todos los demás poderes y su obra no puede ser cambiada por ningún otro poder, lo que confirma su alto, invariable y trascendental poder y su superioridad sobre los otros dos.

Montesquieu consideraba que el Legislativo debe estar separado del Ejecutivo, salvo tres excepciones para asegurar el interés particular de quien debe ser juzgado. Como primera y conforme a su criterio aristocratizante, Montesquieu estima que no es conveniente que los nobles sean juzgados popularmente, sino por sus iguales y en consecuencia deben ser juzgados por parte del cuerpo legislativo. Los legisladores deben también intervenir cuando la ley sea demasiado rigurosa y deben moderarla en beneficio de la propia ley, considera, en tercer término, que tal vez un ciudadano violara los derechos del pueblo en un asunto público y cometiera delitos que los jueces no quisieran o pudieran castigar, y entonces correspondería a los legisladores intervenir.¹⁶ Las tres hipótesis son una clara intromisión de un poder en otro lo cual violenta la teoría planteada inicialmente por Montesquieu.

La tesis de Montesquieu sentó las bases para evitar el abuso del poder en su forma primitiva de expresión, que es el dominio por el déspota. Frente a ello sólo existe como reacción la rebeldía, que puede llevar, si se fracasa, a la muerte o a la cárcel. Otras formas de organización del poder, como la autoridad o la dirección que los sociólogos han caracterizado, recibieron

¹⁶ Montesquieu, *Op. Cit.* p. 112.

también la influencia de Montesquieu y de la glosa posterior de su teoría.¹⁷ Su propuesta influyó el desenvolvimiento del constitucionalismo de los siglos XIX y XX, y dejó firme la tesis de la división de poderes como requisito para la plena libertad, la preservación de abusos del poder y un sistema de pesos y contrapesos. Montesquieu buscaba un gobierno de leyes cuyo eje sería la libertad entendida como la facultad de hacer todo lo que la ley no prohíbe expresamente.

El nacimiento de la moderna administración pública, monocrática, unipersonal y neutra coincide con la aparición del concepto de la separación de poderes. De igual manera el agrupamiento organizativo de la jurisdicción como poder independiente, concebido como potestad pública. Por ello, la aspiración de independencia y autonomía del Poder Judicial deriva de la necesidad de contraponer pesos al poder público.¹⁸

5.- Colaboración entre poderes

Algunos autores han sistematizado la división del poder más con el ánimo de aportar a la doctrina académica, que con verdadero sustento en la realidad. Por ejemplo, se ha considerado el papel que juega la prensa en la sociedad como un cuarto poder. En México, en un exceso de ánimo descentralizador, durante la convención de Querétaro en 1917, se llegó a considerar al municipio como un cuarto poder; fórmula que se había utilizado en el siglo XIX con el Supremo Poder Conservador, de ingrata memoria para los liberales. En Francia en 1789, durante las sesiones de la Asamblea Nacional, se presentó el principio de la división de poderes: con el objeto de "prevenir el despotismo y asegurar el imperio de la ley, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial deben estar separados". En una de las sesiones Thouret, hizo una

¹⁷ Cfr. Gilberto Giménez, *Op. Cit.*, sobre una discusión más acabada sobre "el poder", pp. 9-36.

¹⁸ Cfr. Eduardo García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*. Madrid, Editorial Taurus, segunda edición, 1981, pp. 27 a 31.

clasificación cuatripartita agregando a los tres tradicionales un poder departamental o municipal. Este último poder que propuso Thouret, escribe el profesor De la Cueva, se ocuparía de la ejecución local de las leyes relativas a la administración general del reino. De ahí las asambleas provinciales y municipales en las que reside el poder administrativo.¹⁹

Manuel García Pelayo se refiere al cuarto poder en los mismos términos de la doctrina formulada por Benjamín Constant. Consiste en la distinción entre el poder ejecutivo y el *pouvoir neutre*. El poder neutro tiene como misión propiciar el correcto funcionamiento de los dos poderes sin que se crucen entre sí, procurando que cada uno esté en su lugar²⁰

Por otra parte y más cercano a nuestro tiempo, Romagnosi ha propuesto varios poderes en los siguientes términos:

1. determinante (legislativo); 2. operante (administrativo); 3. moderador (Senado con tres cámaras formadas por jueces, conservadores y príncipes); 4. postulante o protector (judicial); 5. coactivo (Ejército), certificante (fe pública) y predominante (opinión pública).

Esta clasificación es artificial, no tiene, en nuestra opinión, sustento, pues las categorías de los "poderes" no son equivalentes. No puede equipararse, por sólo dar un argumento, la función de fe pública, que es un servicio público, con el Poder Legislativo.

Existen cuatro criterios de distribución del poder que Francisco Fernández Segado, destacado constitucionalista español, atribuye a García Pelayo con relación a la Constitución española de 1978, mismos que justifican la necesidad de impedir la concentración del poder por ser contrario a la idea de la libertad.²¹ Estos criterios pueden extrapolarse a la Constitución mexicana.

¹⁹ Mario de la Cueva, *Op. Cit.*, p. 207.

²⁰ Manuel García Pelayo, *Op. Cit.*, pp. 135-136

²¹ Francisco Fernández Segado, *El sistema constitucional español*. Madrid, Dykinson, 1992, p. 112.

a) El primer criterio se refiere a la división entre el poder constituyente y el poder constituido. El poder constituido está representado en España por el Tribunal Constitucional, cuya función es garantizar que los poderes constituidos actúen dentro de los límites establecidos por el constituyente. Esta función, en México, corresponde a la SCJN, como intérprete final de la Constitución; tiene carácter vinculante con lo que dijo el constituyente. Por ello la función de la Suprema Corte es, entre otras cosas, la custodia de la separación de poderes.

b) El segundo se refiere a la división que existe entre el poder estatal, los derechos, libertades de las personas y grupos sociales. Nuestro juicio de amparo tiene un origen individualista y liberal, pero logró adaptarse a la nueva realidad que impuso la Constitución de 1917; especialmente, a su contenido social. El amparo mexicano ha logrado mantener su carácter protector; es la suprema garantía de los derechos; constituye, por ello, una forma de distribución y contrapeso del poder público.

c) Otro criterio corresponde a la división clásica entre los poderes; se expresa en la distribución de competencias entre órganos del mismo rango constitucional. Se trata de una separación de poderes en sentido estricto, a la que deben agregarse nuevas formas diversas, distintas de las que derivan de la división tripartita y que corresponden a funciones de órganos creados por la Constitución.

d) El último criterio es el referido a la división vertical de poderes, expresada en la distribución de competencias entre órganos jurídicos coextensos, como son el orden federal y el de las entidades federativas.

En fechas recientes nuestra doctrina constitucional ha incorporado la figura de la colaboración entre poderes. Por otra parte, la naturaleza jurídica de órganos como el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha enriquecido la doctrina con instituciones de carácter autónomo,

creadas por la Constitución, que no forman parte de ninguno de los tres poderes de la división clásica ni responden a ellas. Se ha visto también, que el esquema original de la división de poderes ha tenido adecuaciones que permiten la consolidación del Estado de Derecho. Se encuentra el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.²²

La aparición de órganos que no pertenecen a ninguno de los poderes clásicos, no significa que se constituyan en instancias de control del Estado fuera del mismo, sino que son formas de colaboración, colaterales y facilitan la tarea sustantiva que deben realizar los órganos, pues éstos se encuentran en posición de autonomía técnica, jurídica, jerárquica y política.

Existe duda sobre si los poderes divididos por la fórmula clásica al ser teóricamente iguales, al estar en equilibrio, pudieran enfrentar una atonía o parálisis que pusiera en conflicto su existencia. Se ha intentado, en esos casos que un nuevo poder resuelva la divergencia y se convierta en motor de todo el organismo del Estado.²³

La doctrina francesa sostiene la necesidad de un poder real o neutro distinto del Ejecutivo, dotado de facultades propias que le permitan mantener a los demás poderes en el ámbito de su órbita. Es un poder que normalmente se asignaba al monarca constitucional y se vinculaba a la suprema magistratura del país. Posteriormente, por influencia de Sieyès, se procuró la creación de órganos o senados conservadores, que fueron de influencia decisiva en el pensamiento conservador mexicano, para instaurar, en la segunda ley constitucional de abril de 1836, el supremo poder conservador.²⁴

Otros poderes, aun cuando reciban tal denominación, no tienen esa función coordinadora. Son, por una parte, el poder constituyente, puente entre

²² Diego Valadés, Constitución y política, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, segunda edición, 1994, p.20.

²³ Ibid., p. 375.

²⁴ Cfr. Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México 1808-1924, México, Editorial Porrúa, décimo octava edición, 1994, pp. 208-212.

los momentos en que una comunidad política se organiza y ejercita facultades omnímodas, al crear la nueva organización de un Estado, hasta que esa nueva estructura y las normas constitucionales empiezan a operar. Por la otra, el llamado poder electoral facilita el tránsito de un gobierno a otro y la renovación periódica del Poder Legislativo, así como la resolución de conflictos entre los contendientes en los procesos electorales no es propiamente un poder, sino una forma de colaboración sin predominio de ninguno de los poderes que confluyen en la integración de sus órganos.

6.- La preponderancia de un poder sobre los otros

Es conveniente revisar las tesis elaboradas para justificar la preponderancia de un poder sobre otro. Para ello es importante alguna digresión terminológica.

Si la denominación que se hace es de funciones en lugar de poderes, se entenderá la idea de que una de las tareas puede ser más relevante que las otras, en razón de las circunstancias o de los modos de organización del poder, sin que ello signifique una merma o desdoro para otra de las formas de división. Vale por ello recordar la diferencia entre funciones, atribuciones y competencias.

El conjunto de atribuciones que tiene un órgano del Estado se ejercita a través de funciones se denomina competencia; y cada órgano tiene una función especial y preponderante. El Legislativo la de legislar, como se revisó líneas arriba, puede tener funciones jurisdiccionales o de administración. Los otros poderes pueden ejercer funciones de otros, el Judicial funciones administrativas, como designar a sus integrantes o manejar su presupuesto, en tanto el Ejecutivo tiene la facultad reglamentaria, conforme a los temperamentos constitucionales.

Si existe unidad de los poderes debe existir diversidad de competencias de los órganos constituidos. La competencia está caracterizada por una de las funciones, la principal o preponderante, lo cual no evita que un órgano pueda

tener otras además de la propia. En este sentido existen funciones que son de mayor relevancia por las circunstancias históricas o políticas y que podrían identificar la preponderancia de un poder sobre otro.

La Constitución española, por ejemplo, señala que los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial están sometidos únicamente al imperio de la ley.²⁵ Lo anterior no quiere decir que el Poder Ejecutivo no esté sometido por igual como institución a la ley, o mejor dicho el Ejecutivo está sujeto a las leyes y las debe aplicar conforme a su sentido, sin violarlas, ni torcerlas. Lo anterior precisa que la ley está por encima de los órganos que ejercen las distintas funciones. Montesquieu llegó a la conclusión de que un poder, el Legislativo, debe prevalecer sobre los otros dos, tesis con la cual más adelante estaría de acuerdo Del Vecchio, quien confiere a los legisladores primacía en la actividad del Estado.

Existen, por razones históricas y políticas, épocas en que un poder predomina sobre otro. En México, como se señaló, después de una influencia teórica determinante del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo durante buena parte del siglo pasado, la preponderancia del Ejecutivo sobre los demás a partir de 1917 es indubitable.²⁶

Ahora bien, existe el criterio de la división de poderes que consagra nuestra Constitución general en su artículo 49, pero no se trata de un precepto absoluto. La misma Constitución otorga al presidente de la República facultades de orden administrativo, pero también le confiere, dentro de ciertos límites y bajo determinadas circunstancias, facultades en la función legislativa; también le otorga, en una determinada materia, facultades para realizar actividad jurisdiccional.

En efecto, el sistema de nuestra Constitución no es rígido sino flexible. Los tres poderes están facultados para desarrollar, si bien excepcionalmente,

²⁵ Artículo 122, numeral 3.

²⁶ Cfr. el trabajo clásico de Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI Editores, 1979.

funciones distintas a las que les correspondería en un sistema rígido de división de poderes. El Poder Legislativo desempeña funciones administrativas cuando concede licencias al presidente de la República;²⁷ cuando admite nuevos estados a la unión federal;²⁸ en la formación de estados dentro de los límites de los existentes.²⁹ El Congreso de la Unión también realiza actos administrativos cuando resuelve diferencias entre dos o más entidades federativas por cuestiones de límites territoriales siempre y cuando no impliquen controversias, situación en la cual el asunto se convierte en jurisdiccional.³⁰ Otra facultad administrativa del Congreso no vinculada a su función preponderante, la legislativa, es la posibilidad de cambiar la residencia de los poderes federales a otra parte del territorio nacional.³¹

El Poder Judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, cuando la Constitución otorga al Pleno de la SCJN la facultad de expedir los reglamentos interiores de la propia Corte, o faculta al Consejo de la Judicatura Federal, a hacer lo propio en cuanto a sí mismo,³² o bien cuando faculta a este órgano a expedir acuerdos generales. El nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados que corresponde al propio CJF es, asimismo, una atribución materialmente administrativa.

Las cámaras disponen de la facultad jurisdiccional que la Constitución les confiere en los delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación. En fin, el Poder Ejecutivo puede en los términos excepcionales previstos por la Constitución, ejercer funciones legislativas.³³

La actividad de un poder no siempre está circunscrita a su función formal. Es claro que no toda la actividad del Poder Legislativo consiste en

²⁷ Artículo 73, fracción XXVI.

²⁸ *Ibid.*, fracción I.

²⁹ *Ibid.*, fracción III.

³⁰ *Ibid.*, fracción IV.

³¹ *Ibid.*, fracción V.

³² En adelante CJF.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 29 y 131.

legislar, ni la del Ejecutivo en administrar, y ni siquiera la tarea tan especializada del Poder Judicial consiste exclusivamente en juzgar. Piénsese en la facultad disciplinaria del CJF, órgano de gobierno del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte. O bien, la actividad del presidente de la República, tiene carácter ejecutivo cuando el presidente de la República o un gobernador de algún estado aplica y cumple las leyes; pero resulta actividad reglamentaria cuando dicta reglamentos en los términos del artículo 89 constitucional y jurisdiccional cuando resuelve impugnaciones fiscales o reclamaciones administrativas.

Además de estas excepciones al principio de división de poderes, no es posible descuidar los llamados temperamentos del principio aludido, descritos por el Maestro Gabino Fraga como colaboración de varios "poderes", en la realización de una función que, materialmente considerada sólo debería corresponder a uno de ellos.³⁴ La potestad es una en su esencia y se habla de poderes en plural porque las funciones se desempeñan por autoridades distintas que reflejan el poder único del Estado.

¿Qué relevancia tienen las notas que arroja el presente capítulo en la conformación del Poder Judicial de la Federación y en particular del Consejo de la Judicatura Federal? es una pregunta que se procurará responder a lo largo de los siguientes apartados.

³⁴ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, vigésima octava edición, 1989, p. 68.

³⁵ J. Jesús Orozco Henríquez, voz *Estado de Derecho*, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

Capítulo II.
Justicia, juez y sociedad

*El espectáculo de la justicia no
podrá sustituir jamás a la
justicia misma*

Sergio García Ramírez

- 1.- Justicia y sociedad.**
- 2.- La función jurisdiccional.**
- 3.- La jurisdicción como atribución.**
- 4.- La jurisdicción como territorio.**
- 5.- La jurisdicción como competencia.**
- 6.- La independencia judicial.**
- 7.- La independencia del juez y la ley.**
- 8.- Las garantías judiciales.**
- 9.- La inamovilidad judicial.**
- 10.- La autonomía financiera.**
- 11.- La garantía de remuneración.**

1.- Justicia y sociedad

Uno de los valores de las sociedades de nuestro tiempo es la conformación del Estado de Derecho. El Estado de Derecho supone la prevalencia de normas conductoras de las relaciones humanas, a fin de solucionar, en forma pacífica y ordenada, los diversos intereses y los conflictos sociales. Se trata de institucionalizar el orden, fijar reglas para los intercambios económicos, las relaciones políticas y la organización del poder, así como para la vida cultural y social en general. Lo que en México es el Estado de Derecho, para los juristas angloamericanos se traduce como *Rule of law* y se entiende como la aspiración de que los órganos del Estado se rijan por el derecho y estén sometidos a disposiciones jurídicas. Contrasta la idea del Estado de Derecho con la de los Estados absolutos o totalitarios, característicos de la primera mitad del siglo XX en Alemania, Italia, Japón y en la Unión Soviética hasta 1990.

J. Jesús Orozco Henríquez define el Estado de Derecho como:

determinadas instituciones jurídicas acordes con el ideal burgués, la distribución y control del ejercicio del poder entre varios detentadores: la supremacía de la Constitución, que preferentemente, habría de ser escrita y rígida, además de establecer las competencias exclusivas y limitadas de los diversos órganos titulares del poder estatal; el sometimiento de administración a la ley, la cual debía ser creada y derogada por un órgano popular representativo, siguiendo principios y procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la vigencia de un control judicial adecuado; el establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales y la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes para conseguir regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas aquellas medidas encaminadas a la limitación y "racionalización" del poder y, sobre todo, a garantizar la sujeción de los órganos estatales al derecho.³⁵

El Estado de Derecho consiste en la organización jurídica del Estado mediante principios que limitan el poder de los gobernantes y el establecimiento de condiciones generales para alcanzar fines trascendentes de una sociedad. Los principios se refieren a:

- 1) la división de poderes o interdependencia entre los tres poderes clásicos;
- 2) la supremacía constitucional, según la cual los poderes públicos están sujetos a la Constitución general y al marco que la misma establece;
- 3) la existencia de reglas que den certeza sobre legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna y seguridad jurídica, y
- 4) prevalencia de los derechos humanos fundamentales y libertades públicas.

Los signos de nuestro tiempo son de búsqueda incesante de nuevas formas generadoras de transformaciones de las estructuras sociales para recibir las nuevas ideas y los nuevos planteamientos. La dinámica social requiere de consistencia, estabilidad y orden que el derecho debe traducir en seguridad y certeza. La traducción se conoce como seguridad jurídica fundamental para alcanzar el valor justicia.

No es este el espacio para plantear un asunto de la mayor importancia, como es el ritmo al que la ciencia jurídica debe responder a los reclamos sociales, pero haré sólo un comentario: si el derecho aparece después del cambio y se retrasa, se acusará a los juristas de inadaptados sociales o conservadores si, por el contrario, podría dar la idea de aceleramiento o apresuramiento social y provocar inestabilidad. Lo que no admite controversia es que un Estado de Derecho sólo puede sostenerse con un Poder Judicial independiente. En ello la función jurisdiccional muestra el carácter social, histórico y político del Derecho. El orden jurídico no es algo estático e inmovilizante, que ya esté concluido; tampoco se trata de un organismo que se

desarrolla de manera natural e inopinada, sino que se hace día a día y vive conforme al ambiente social que lo rodea. Esto es lo que conocemos como el fenómeno jurídico. El compromiso de los juristas es descubrir los condicionamientos sociales y revestirlos de juridicidad para dar orden, certeza y seguridad social a una comunidad.

En este contexto, la administración de justicia es parte medular de la organización política, pues el derecho es lo que da el carácter social a la vida en común. La coexistencia sin normas se convierte en anarquía.

2.- La función jurisdiccional

Para precisar conceptualmente el término función jurisdiccional conviene detenernos en el vocablo jurisdicción. Esta refiere no sólo a la función, sino también al conjunto orgánico que la desempeña, es decir al Poder Judicial. Existen, por tanto, menciones a la jurisdicción como actividad y como conjunto de sujetos que desempeñan esa actividad (*iuris dicere*).³⁶

El profesor Héctor Fix-Zamudio refiere, con su habitual destreza, la dificultad de Alcalá Zamora, uno de los procesalistas más conspicuos, para dilucidar si la jurisdicción debería encuadrarse como objeto de estudio del derecho procesal o bien del derecho constitucional. En efecto, puede analizarse desde los dos puntos de vista: desde la óptica del derecho constitucional la jurisdicción conforma una de las tres funciones estatales y para la técnica procesal consiste en la actividad del propio Estado que dicta el derecho a través del proceso. El miembro de El Colegio Nacional sigue abundando sobre la diferencia planteada por Alcalá Zamora de la siguiente manera:

³⁶ Mercedes García Arán, La prevaricación judicial, Madrid, Editorial Tecnos, 1990, p. 51.

El mismo tratadista español señaló con agudeza que los constitucionalistas han analizado la jurisdicción desde el punto de vista *estático*, es decir, como una emanación o atributo de la soberanía del Estado y el enfoque procesal lo examina desde el ángulo *dinámico*, tomando en cuenta la correlación de la propia jurisdicción en el proceso.³⁷

La Constitución federal mexicana establece que el monopolio de la administración de justicia corresponde al Estado (artículo 17). Para comprender la actividad técnica del Poder Judicial y el papel que se le asigna en la organización política y constitucional, es básico revisar la función técnica que tiene a cargo de aquél y conocer los alcances de la función jurisdiccional que le es inherente. La tarea central de los jueces consiste en decidir con fuerza vinculativa las pretensiones que son interpuestas con fundamento jurisdiccional en el derecho objetivo; se trata de decidir sobre peticiones que se hacen al amparo de normas jurídicas.

La justicia es el valor supremo que debe procurar una organización política y que encomienda a los poderes judiciales, tanto al Poder Judicial de la Federación que prevé la Constitución de ese orden (capítulo IV de su Título Tercero) como a los poderes judiciales estatales, como se consigna en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la ley fundamental y en las respectivas constituciones de las entidades federativas.

El término jurisdicción puede entenderse de diversas formas, como se vio líneas arriba. Significa administración de justicia, si adoptamos la definición latina *iuris dictio*, cuyo significado es decir el derecho. Existen además otros criterios de clasificación: desde el punto de vista subjetivo consiste en el conjunto de órganos estatales que intervienen en un proceso; desde la óptica objetiva es el conjunto de materias procesales en las que intervienen los órganos

³⁷ Héctor Fix-Zamudio, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Colección: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, 1986, p. 17

jurisdiccionales.³⁸ Adicionalmente, puede entenderse como la extensión territorial dentro de la cual se ejerce la autoridad, es decir, también es sinónimo de circunscripción territorial. De esta manera se puede afirmar que el órgano jurisdiccional atiende a la jurisdicción ordinaria civil exclusivamente dentro de su propia jurisdicción territorial. El término hace referencia no sólo a la actividad o función jurisdiccional, sino al conjunto orgánico que la desempeña y es independiente de los poderes ejecutivo y legislativo. Por ello hay referencias a la jurisdicción como actividad (*ius dicere*) y como conjunto de servidores públicos que la desempeñan. El *Diccionario Escriche* confiere al término jurisdicción tanto la acepción de poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes, como también "el distrito o territorio a que se extiende el poder de un juez".³⁹ Sobre la jurisdicción como atribución habré de extenderme más adelante y de retomar algunas de las ideas aquí expuestas.

Siendo preponderante para el Poder Judicial de la Federación, la función jurisdiccional en ese ámbito de competencia no le corresponde en exclusividad. José Luis Soberanes ha sostenido la conveniencia de esto y la necesidad de resolver el grave problema de la enorme cantidad de tribunales especializados no dependientes del Poder Judicial; es urgente hacerlo, dice el investigador de la UNAM, para evitar duplicidades y disfuncionalidades y no se violenten los principios de unidad de la jurisdicción y de la división de poderes.⁴⁰ La misma preocupación expresó don Antonio Carrillo Flores en célebres conferencias que dio en diversas ocasiones. En una de ellas, con el tema "La

³⁸ Luis Ribó Durán, voz *Jurisdicción*, *Diccionario de Derecho*, Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1995, p. 530.

³⁹ Joaquín Escriche, voz, *Jurisdicción* *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, con citas del derecho, notas y adiciones de Juan Rodríguez de San Miguel, Edición facsimilar con estudio introductorio de María del Refugio González, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 370.

⁴⁰ José Luis Soberanes Fernández, *El Consejo de la Judicatura Federal a la luz del Derecho comparado*, en Mario Melgar Adalid *et al.*, *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1995, p. 222.

Suprema Corte Mexicana como poder y como tribunal", sostuvo que el supremo tribunal del país debería revisar decisiones sobre inconstitucionalidad a las que no tiene forma de llegar y además concedérsele potestad discrecional para revisar cualquier resolución de tribunales federales, incluyendo cualquier materia y hasta las decisiones de los tribunales locales no susceptibles de corregirse mediante algún recurso, cuando a juicio de la Corte se planteara un asunto relacionado con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Don Antonio Carrillo Flores se pregunta lo que salta a la vista:

¿Que habría miles de peticiones? Cierzo, pero otros tribunales del mundo, como la Suprema Corte de los Estados Unidos y la Cámara de los Lores de la Gran Bretaña han perfeccionado técnicas muy sencillas para dar curso sólo a aquellas instancias que susciten este tipo de cuestiones.⁴¹

Los tribunales federales especializados por materias y que no forman parte del Poder Judicial federal vuelven imprecisa la redacción del primer párrafo del artículo 94 constitucional, cuando establece que "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal". ¿Qué ocurría con el Tribunal Federal Electoral, antes de la reforma constitucional de 1996, para dar un ejemplo?⁴²

En efecto, la función jurisdiccional federal que no es amplia, sino restringida, y la que se refiere a materias especializadas, se ha confiado a diferentes tribunales: el Tribunal Fiscal de la Federación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos que diriman controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares; la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tocante a los asuntos laborales relativos a distintas materias de carácter federal; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que

⁴¹ Antonio Carrillo Flores, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Editorial Porrúa, 1981, pp. 77-78.

⁴² Diario Oficial de la Federación 22 de agosto de 1996.

resuelve los conflictos individuales, colectivos o intersindicales entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; los tribunales militares, cuya jurisdicción recae sobre personas que pertenecen a las fuerzas armadas; los tribunales agrarios encargados de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad; el Tribunal Federal Electoral, que resolvía las impugnaciones derivadas de la materia electoral federal,⁴³ y, el Gran Jurado, integrado por la Cámara de Senadores, que conoce de las acusaciones de la Cámara de Diputados en materia de juicio político.⁴⁴

No obstante, el desarrollo histórico, político y constitucional del concepto de la división de poderes, que originariamente se consideraba rígido y de aplicación absoluta, ha permitido que los órganos administrativos puedan desarrollar también la función jurisdiccional y, en casos excepcionales, también lo hagan los órganos del Poder Legislativo.

El carácter jurisdiccional depende de la función misma, no necesariamente del órgano que la realiza, a pesar de las tesis sobre la exclusividad de la jurisdicción.⁴⁵ Sin embargo, los órganos judiciales son por su naturaleza jurisdiccionales, a diferencia de otros cuya tarea es preponderantemente administrativa o legislativa; así puedan realizar, como lo hacen por excepción, funciones jurisdiccionales. Tal es, por citar un ejemplo, la facultad del Senado de la República de erigirse en jurado de sentencia, para

⁴³ La reforma política de 1996 ha planteado la necesidad de incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, lo que reafirma el principio de unicidad de dicho Poder. Cfr. Capítulo X.

⁴⁴ Elisur Arteaga Nava, Derecho constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales. Tomo I, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994, p. 432.

Artículo 73 fracción XXIX H, y 104 fracción I B, 123 apartado A fracciones XX y XXXI, 123 apartado B, fracción XII, 13, 27 fracción XIX, 41, 60 y 110, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

⁴⁵ Cfr. Jesús González Pérez, La Jurisdicción: unidad jurisdiccional y conflictos jurisdiccionales, en El Poder Judicial, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Volumen I, 1983, pp. 42-83.

conocer en juicio político por las faltas u omisiones de servidores públicos en los términos de los artículos 76, fracción VII, y 110 constitucionales.

La restricción de juzgar impuesta a los poderes Ejecutivo y Legislativo lleva aparejada otra prohibición al Poder Judicial, que es la de no intervenir en la actividad administrativa. Esta máxima dio como consecuencia la imposibilidad de juzgar a la administración por la necesidad de evitar interferencias mutuas entre poderes, y se tuvo que establecer un aparato de control para esta última al margen del poder jurisdiccional. Por lo menos fue la interpretación derivada de la doctrina y práctica del derecho administrativo francés. Los franceses aportaron el aforismo: "juzgar a la administración es administrar".

La jurisdicción administrativa tuvo su origen en Francia, nació de la interpretación de la división de poderes y obtuvo su carta de ciudadanía con base en la doctrina del servicio público. Se exportó a otros países bajo el modelo de estar alojada en el propio seno del Poder Ejecutivo, del que dicha justicia ha empezado su etapa de liberación. La independencia del Poder Judicial es una abstracción conceptual si no va aparejada de la independencia de los juzgadores, exigencia personal "que se cifraría en la necesidad de que los jueces fueran inamovibles".⁴⁶

Algunas de las características de funcionamiento de los órganos jurisdiccionales son la exclusividad, la imparcialidad, la autonomía y la sujeción a ciertos principios generales en la función juzgadora como la excelencia, la objetividad, la imparcialidad, el profesionalismo y la independencia. Estos principios han llegado a formar parte de los textos constitucionales, como

⁴⁶ Santiago Muñoz Machado, *La independencia judicial y el problema de la relación de la justicia con los demás poderes del estado*, en *Actualidades y perspectivas del derecho Público a fines del siglo XX*, Homenaje al profesor Garrido Falla, Volumen I, Madrid, Editorial Complutense, 1992, p. 264; Antonio Carrillo Flores, *La justicia federal y la administración pública*, México, Editorial Porrúa, Segunda edición 1973, pp 142-147; Alfonso Nava Negrete, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Editorial Porrúa 1959, pp. 168-185 y Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 62-63.

ocurre en la CP, cuando se refiere a la carrera judicial.⁴⁷ Diré algunas palabras sobre estos principios:

- a) *Exclusividad*. En países unitarios los órganos jurisdiccionales ejercen de manera *exclusiva* la función jurisdiccional.⁴⁸ Conviene señalar que en los sistemas federales la ejercen dentro de sus respectivas competencias para evitar duplicidades o invasión de competencias. La delimitación de competencias es particularmente importante en países como México, donde, además de la jurisdicción general, nacional o federal, existen las locales o denominadas del "fuero común".
- b) *Imparcialidad*. Los órganos jurisdiccionales resuelven cuestiones que, por su propia naturaleza, les son ajenas bajo el principio de *nemo iudex in causa sua*. Es decir se trata de órganos imparciales, con reglas para evitar que los juzgadores conozcan asuntos en los que tengan interés o deban estar impedidos.
- c) *Independencia*. No están sometidos a ninguna instancia jerárquica, política, administrativa, económica, burocrática o de cualquier orden, pues la esencia del ejercicio de su función es la libertad para actuar sin tomar en cuenta ningún elemento que no sea la ley.⁴⁹ y
- d) *Principios rectores*. La carrera judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, independencia, imparcialidad, y profesionalismo.⁵⁰

3.- La jurisdicción como atribución

La jurisdicción es tarea esencial del Estado, desde que se sustituyó la autodefensa por la técnica y la práctica procesal, lo que derivó en cancelar la ley

⁴⁷ Artículo 100, párrafo sexto.

⁴⁸ Con las salvedades de un sistema flexible en que la propia Constitución faculta a otros poderes a ejercer la función jurisdiccional en forma excepcional.

⁴⁹ Manuel Gordillo García, *Concepto del Poder Judicial (Notas características)*, en *El Poder Judicial*, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Colección de Estudios Jurídicos, Instituto de Estudios Fiscales, Volumen II, 1983, p.p. 1538, 1539.

⁵⁰ Párrafo sexto del Artículo 100 de la CP.

del más fuerte, por la instauración de un Estado de Derecho, que bien podría conceptualizarse como un Estado de Justicia.⁵¹

El término jurisdicción tiene diversas acepciones: se entiende como atribución o potestad y también como sinónimo de gobierno o de autoridad. Generalmente está referido a la actividad central de jueces y magistrados que consiste en decir el derecho. La jurisdicción es la facultad con la cual está investido el órgano que administra justicia y el Poder Judicial es el órgano del Estado que normalmente realiza la función jurisdiccional.

Aun cuando tal potestad lleva implícita el deber de ejercitarla, el juzgador debe acatar la Constitución, no sólo porque protesta hacerlo al asumir el cargo, sino porque así lo señala el texto fundamental, al depositar la facultad de dirimir con fuerza vinculatoria para las partes una controversia en tribunales expeditos para administrar justicia. El profesor español Víctor Fairen Guillén la explica en estos términos:

La autoridad de la jurisdicción se manifiesta en sus elementos integrantes con caracteres de *imperium* de "mando": su potestad se diversifica en las de "conocer" y "sentenciar" (*notio y iudicium*); en la de "ejecutar o hacer ejecutar lo juzgado" - aquí es donde mejor puede manifestarse la nota de "coerción" clásica del *imperium*; y en la de adoptar medidas para asegurar el "conocimiento", y la "sentencia" y su "ejecución".⁵²

4.- La jurisdicción como territorio

Se habla de jurisdicción también como sinónimo de territorio, distrito o circunscripción, sobre la cual se ejerce el poder del juez, cualquier clase de autoridad gubernamental o de otro orden. Se puede hablar de la jurisdicción eclesíástica o militar, con respecto a las zonas sobre las que se despliegan las

⁵¹ La idea de Estado de Justicia es un paso adelante del Estado de Derecho y corresponde a las aspiraciones de sociedades con vocación democrática y que otorgan al valor justicia un peldaño superior al que correspondería al derecho.

⁵² Víctor Fairen Guillén, Teoría general del derecho procesal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, p. 104.

facultades concedidas a quienes tienen potestades militares o eclesiásticas en un territorio determinado. En realidad se trata de una confusión del término jurisdicción: por un extremo, entre la actividad de decir el derecho y, por el otro, el espacio territorial donde esto ocurre.

5.- La jurisdicción como competencia

El vocablo competencia significa la atribución dada a un juez o a la autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. La importancia de aquella radica en que sólo es válido un proceso si el tribunal tiene los atributos para conocerlo, y por ello se dice que la competencia es la medida de la jurisdicción.⁵³

La competencia puede dividirse conforme a varios criterios según la materia, el grado, la cuantía y el territorio. Claudia Ortega Medina hace esta clasificación, con mérito pedagógico:

a) *Competencia jurisdiccional según la materia.* Se atribuye a los órganos de acuerdo con la materia que traten y está relacionada con la especialización, *v.gr.* competencia laboral, civil, fiscal, agraria, penal, en materia de amparo,

b) *Competencia en razón de grado.* Si se trata de la primera, de la segunda instancia o de la tercera instancia, aunque esta última es cuestionable por su constitucionalidad en México, particularmente en materia penal y laboral,

c) *Competencia según cuantía.* No tan sólo desde el punto de vista patrimonial o financiero, sino en razón de la trascendencia jurídica del asunto, y

d) *Competencia según territorio.* La distribución se hace según las diversas circunscripciones territoriales que existen y cuyos mecanismos de asignación son definidos por ley.⁵⁴

⁵³ Luis Ribó Durán, voz, *competencia*, *Diccionario de Derecho*, *Op. Cit.* p. 208.

⁵⁴ Claudia L. Ortega Medina, *La función jurisdiccional del Estado*, México, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXI, número 63, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, septiembre-diciembre, 1988, p. 131.

6.- La independencia judicial

En el viejo régimen, el previo a la Revolución Francesa, la función jurisdiccional estaba en manos del monarca; él la ejercía "soberanamente". Como lo planteó León Duguit en su célebre trabajo, la soberanía es el derecho de mandar del cual es titular el rey.⁵⁵ Juan Bodino la definió en 1576 como el poder absoluto y perpetuo de una república y la calificó además como "no limitada ni en poder, ni en responsabilidad ni en el tiempo".⁵⁶

El rey tenía la potestad para dictar sentencias apoyado en derecho o adoptando sentencias por imperio. En la primera hipótesis, se estaba en presencia de soberanos justicieros y en el segundo del autoritarismo monárquico. La oposición a las sentencias por imperio dio como resultado el principio de la independencia judicial, tan cara y propia de los sistemas democráticos y republicanos. La Revolución francesa planteó dos reglas para cancelar el arbitrio del monarca en los litigios:

- a) Que las bases para resolver las controversias se encontraran en normas generales y objetivas, y
- b) Que los litigios fueran resueltos por jueces que estuvieran en una posición distinta a la de los recaudadores de rentas o los soldados, es decir en ejercicio de autonomía.

La independencia judicial es la creación de un coto reservado a los jueces para ejercer la función de juzgar, sin intromisiones externas. El planteamiento de Montesquieu consideraba que la función jurisdiccional ejercida, bien fuera por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo, constituía en sí misma una intrusión en la libertad de las personas. Los primeros textos constitucionales recogen este ideal libertario de separar la actividad de juzgar, se la encomiendan exclusivamente a los jueces para evitar que los otros dos poderes,

⁵⁵ León Duguit, *Las transformaciones del derecho. (público y privado)*, Argentina, Editorial Heliasta, 1975, p. 14.

⁵⁶ Juan Bodino, *Los seis libros de la República*, (Selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala), Madrid, Tecnos, 1986, p. 47.

el legislativo y el ejecutivo, por naturaleza más fuertes, ejerzan una presencia pernicioso sobre el adecuado balance del poder.

En la Constitución francesa de 1791 se dispuso que "El Poder Judicial no puede en ningún caso ser ejercido por el Cuerpo Legislativo ni por el Rey".⁵⁷ En Cádiz, por otra parte, la Constitución que tanta influencia tendría en México estableció en el discurso preliminar:

Para que la potestad de aplicar las leyes a los casos particulares no pueda convertirse jamás en instrumento de tiranía, se separan de tal modo las funciones de juez de cualquier otro acto de la autoridad soberana que nunca podrán ni las Cortes ni el Rey ejercerlas bajo ningún pretexto.

Del discurso preliminar de la Constitución gaditana derivaron otras disposiciones interesantes, como el artículo 242 que garantizó la potestad de aplicar las leyes en causas civiles y criminales como perteneciente de modo exclusivo a los tribunales, o el artículo 243 que fijaba de manera inequívoca la independencia: "Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos."

La Constitución española de 1978 confiere a los jueces y magistrados del Poder Judicial el carácter de independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la ley. Dice el artículo 171.1 de esa Carta: "La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la Ley". La prevención más importante del precepto es la independencia de jueces y magistrados para el ejercicio de la función jurisdiccional.

La autonomía del Poder Judicial es una pieza esencial del Estado de Derecho. El artículo 17 de la CP consigna que las leyes federales y locales

⁵⁷ Artículo 10. del Título III, Capítulo V de la Constitución francesa de 1791.

establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales. Aún más, la Constitución mexicana refiere en forma expresa la independencia de los integrantes del CJF, lo que no hace en relación a quienes forman parte del Poder Legislativo o del presidente de la República. Sin embargo la Constitución no señala que los senadores que designan a dos de los consejeros deban ser independientes. La independencia del CJF no tendría sentido, si no fuera para garantizar la propia independencia de los jueces y magistrados federales cuya selección, nombramiento y adscripción les compete.

Conforme a la CP los consejeros ejercen su función con independencia e imparcialidad, pues la primera se explica y justifica en tanto sirva para propiciar la independencia del Poder Judicial de la Federación.⁵⁸

La independencia que interesa a la Suprema Corte es la de cada uno de los ministros que la integran; al Consejo, la de cada juez o cada magistrado en el ejercicio de la función jurisdiccional; y la que debe interesar al Poder Judicial de la Federación, así es la de los consejeros.

La independencia de los jueces tiene una doble dimensión: interna y externa. La externa ha sido atendida por diversas constituciones que pretenden liberar al juzgador de la influencia de otros poderes, en particular del ejecutivo, así como del otro poder, o bien de particulares o de la de diversos grupos de presión: sindicatos, organizaciones gremiales, partidos políticos y otras organizaciones que actúan en la vida política y social. Menos desarrollada constitucionalmente, pero con similar importancia, es la independencia interna de los juzgadores, es decir, la referida a la relación entre los jueces y magistrados entre sí y con el propio Poder Judicial. Es claro que esta última existe también y debe amparar a cada uno de los integrantes de los órganos colegiados del Poder Judicial Federal, los tribunales colegiados de circuito, y en el más alto nivel la SCJN y el CJF. A este respecto, es relevante el papel que juegan los votos particulares de quienes disienten de la mayoría y que tiene su

⁵⁸ En adelante P/JF.

sustento precisamente en su propia independencia. La práctica de la emisión de votos particulares no sólo es un medio para salvar la responsabilidad personal, sino una forma de dar a conocer la opinión disidente y de hacer valer, con ello, la autonomía del órgano colegiado.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995,⁵⁹ consigna que si un ministro disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva, si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo. En los mismos términos establece que si un consejero de la Judicatura Federal disiente de la mayoría podrá formular asimismo voto particular, que se insertará en el acta si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo. En cuanto a la independencia de los tribunales colegiados de circuito, también se prevé la misma regla sobre votos particulares que se insertarán en la ejecutoria respectiva.⁶⁰

La independencia de jueces y magistrados no debe ser solamente una cuestión declarativa, que exprese buenos y nobles propósitos. Debe ir aparejada de las condiciones necesarias para el ejercicio independiente de la función jurisdiccional y su garantía normativa. La autonomía del juez depende del régimen de responsabilidad establecido por la Constitución y las leyes. Se requiere de normas y procedimientos que la protejan y repriman su vulneración. No en vano la Ley Orgánica conceptualiza como causa de responsabilidad, como veremos con mayor detalle más adelante, las conductas contra la independencia de la función judicial que impliquen o generen subordinación del juez respecto de alguna persona del mismo (independencia interna) o de otro (independencia externa) poder.⁶¹ La independencia de los jueces es aspiración social que tiene vigencia en el momento en que el juzgador

⁵⁹ En adelante LOPJF.

⁶⁰ LOPJF, artículos 7, 76 y 35, respectivamente.

⁶¹ Ibid., artículo 131 fracción I.

emite su resolución basado en su libertad intelectual, en su conciencia moral y sin otra influencia ni intermediario que la ley.

Por último, una de las garantías para asegurar la independencia judicial es la inamovilidad de sus miembros, concepto que revisaré más adelante.

7.- La independencia del juez y la ley

Si bien los jueces son independientes y deben actuar con libertad, esta facultad no es absoluta pues está sujeta a la ley. El propio Montesquieu había señalado que el poder de juzgar es en cierta manera *en quelque façon nulle*. Para el autor de *Del Espíritu de las Leyes*, los jueces de la nación no son sino un instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres que no tienen alma y que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes. No obstante las críticas que se han formulado a esta postura ingenua y romántica, expresa con claridad la subordinación del juez al texto de la ley.

Para Hans Kelsen, el Derecho da origen a normas generales positivas. Un hecho específico se enlaza a una consecuencia generalmente abstracta. Para que la norma alcance su sentido concreto requiere de la individualización; es preciso que se de en concreto lo que la norma general ha determinado en abstracto. La sentencia es el acto que traduce la función jurídica, constituye la declaración del derecho o jurisdicción; manifiesta lo que es el derecho en la norma general. Para Kelsen, sin la sentencia, el derecho abstracto carecería de forma o estructura concreta. Este acto de individualización de la norma jurídica es aplicativo, si se mira en relación a la ley, pero también creativo, en tanto se refiere a los actos jurídicos que han de realizarse sobre la base de la ley, o desde el punto de vista de las partes, cuyos derechos y obligaciones están concretados en la sentencia. El juez tiene dos posiciones a partir de la ley: una, la subordinación y otra es el papel del juzgador en el proceso de aplicación de las leyes cuando se reserva un espacio creativo que le corresponde en ese momento, que no puede ya ser llenado por el legislador.

El sometimiento del juez a la ley es precisamente su protección y la garantía de su independencia. Muñoz Machado considera que tal sometimiento explica jurídicamente de la independencia de los jueces y es una consideración separada de la conducta de los mismos.

Sobre este asunto es oportuno acudir a las luces del profesor Genaro David Góngora Pimentel, digno Ministro de la Suprema Corte, quien al comentar el tercer párrafo del artículo 131 de la Ley de Amparo, que tantas discusiones provocó, expresa el dilema entre la seguridad jurídica y el juicio en contra de derechos fundamentales. Está el juez en capacidad de adoptar el principio de seguridad jurídica y estimar que no puede resolver en contra de la ley, pues puede incurrir hasta en responsabilidad penal si no actúa de esta manera, o bien puede negarse a aplicar una norma por estimar que es defectuosa, por discrepar su sentido gramatical y su espíritu.

Así plantea el experto amparista mexicano el primer dilema al que se enfrenta el juzgador.

La protección de la seguridad jurídica, por vías rígidamente prefijadas por el legislador, tiene que significar en el grado en que se emplee una disminución equivalente en el arbitrio judicial. Sabido es que como exponentes de las dos tendencias existen los sistemas inquisitivo y dispositivo según que predomine en la dirección del proceso y en la investigación de la verdad la iniciativa del juez o de las partes. La adopción de uno o de otro de los dos sistemas depende del concepto que se tenga de la idoneidad de los jueces. Cuando el cuerpo judicial inspira confianza por las virtudes de sus miembros, el sistema inquisitivo se impone, porque la libertad de investigaciones y de apreciación confiada a los jueces capaces es garantía de que la verdad legal consignada en la sentencia se aproximará a la verdad real, hasta donde sea humanamente posible.⁶²

⁶² Genaro Góngora Pimentel, María Guadalupe Saucedo Zavala, La suspensión del acto reclamado, México, Editorial Porrúa, 1990, p. 12.

En algunos sistemas el Poder Judicial es exclusivamente estatal y estructurado dentro del poder público; no existen jurisdicciones fuera del ámbito del Estado. No obstante, en algunos otros regímenes se atribuye el ejercicio de esta función a instituciones extraestatales como la Iglesia Católica o bien a organismos internacionales, como sucede en Europa con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En nuestro país, la CP preceptúa que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal⁶³

El texto constitucional consigna que el Poder Judicial Federal está integrado por estos órganos que tienen bajo su encargo la función jurisdiccional, excepción hecha del Consejo de la Judicatura, que no es, en sentido estricto, un órgano jurisdiccional, sino de administración, disciplina, vigilancia y gobierno del Poder Judicial, con la salvedad de la SCJN, como veremos adelante.

A los ministros de la SCJN, a los magistrados de circuito tanto de tribunales unitarios como colegiados, y a los jueces de distrito corresponde ejercer la función jurisdiccional federal y sus atribuciones están reguladas *in extenso* por la LOPJF.

8.- Las garantías judiciales

Existen ciertas garantías judiciales que tienen por propósito lograr la independencia e imparcialidad en la función jurisdiccional. Estas garantías han rodeado la autonomía judicial para reforzarla y consisten en el procedimiento para nombrar jueces, prohibir que sean removidos de sus cargos sin causa legal y garantizar que no queden sometidos a consignas, órdenes o prescripciones generales o individuales de las autoridades superiores. La clasificación de las

⁶³ Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

garantías judiciales comprende conceptos como la estabilidad, la remuneración, la responsabilidad y la autoridad de los integrantes de la judicatura. Asimismo jueces y magistrados están investidos de fuero para garantizar su independencia.

9.- La inamovilidad judicial

La independencia del Poder Judicial no tendría sentido en sí misma sin que fuera aparejada de la propia del juzgador. Para asegurarla frente a los superiores jerárquicos y el gobierno, así como otros factores; entre los factores y amenazas de carácter cultural y socioeconómico, cuando intereses poderosos se ponen en juego en una contienda judicial, o simplemente las condiciones y niveles sociales pueden presionar y vulnerar la necesaria serenidad judicial.

Esta consiste en que ningún juez que la posea pueda ser destituido de su cargo salvo por violación de sus deberes constitucionales y legales. Esta calidad del juez deriva de su probidad intelectual, de atributos y cualidades personales, pero también de su estabilidad laboral y autonomía económica. Se trata de garantizar que nadie puede ser cesado o suspendido, ni retirarse, disminuirse o descontarse sus emolumentos, si no es en virtud de una disposición legal o bien por la decisión de un tribunal.

Tanto la Constitución francesa de 1791, como la federal norteamericana de 1787, consignaron el principio de la inamovilidad. En la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica se establece que

los jueces tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales inferiores desempeñarán sus cargos mientras dure su buena conducta y recibirán periódicamente por sus servicios una compensación que no podrá disminuirse mientras desempeñen sus puestos.⁶⁴

⁶⁴ Artículo III de la Sección 1.a.

La separación del Poder Judicial de los demás poderes tiene un objetivo principal: mantenerlo libre de las presiones políticas y evitar valoraciones externas en la selección, adscripción y promoción de los juzgadores. La Constitución de Cádiz de 1812 se refirió a la estabilidad en el empleo de los jueces. En el artículo 252 se consignaba que "los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada".

En México, la Constitución de 1824 estableció que la Corte Suprema se compondría de 11 "ministros" y que estos eran "perpetuos" en el cargo, lo que suponía su carácter de vitalicios e inamovibles. En las constituciones posteriores se han dado diversos tratos a la duración de los nombramientos de ministros, magistrados y jueces. Los ministros de la SCJN tienen, a partir de la reforma de 30 de diciembre de 1994, una duración en su encargo de 15 años. Antes de esta disposición duraban en su encargo hasta que cumplieran la edad límite o bien fueran destituidos por incurrir en causas de responsabilidad previstas por el Título Cuarto de la Constitución. En cuanto a los jueces federales han existido diversos sistemas que la historia constitucional recoge.

A partir de la Constitución de 1917, los jueces federales estaban sujetos a una inamovilidad; los tratadistas la han calificado de progresiva.⁶⁵ En un primer periodo durarían dos años, en un segundo cuatro años, y a partir de 1923 serían inamovibles. En 1934, una reforma constitucional suprimió la inamovilidad y conforme a la moda implantada en el Plan Sexenal en boga, se

⁶⁵ Héctor Fix-Zamudio, Comentario al Artículo 94, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 391.

fijó un periodo de seis años para los jueces federales. En 1944, se retornó a ese principio que subsiste a la fecha. La reforma de 1994 estableció un límite de quince años a la función de los ministros de la Corte, pero no modificó la regla para los jueces y magistrados federales. Los ministros lo son dentro de su periodo.

Con anterioridad a la reforma de 1994, la SCJN nombraba a los jueces de distrito y a los magistrados de circuito quienes deberían satisfacer los requisitos de ley y durar en su encargo seis años, al cabo de los cuales se les podía reelegir o promover a cargos superiores y una vez reelectos sólo podrían ser privados de sus cargos en los términos del Título Cuarto de la Constitución. La reforma que creó el CJF confirmó la misma regla con las siguientes salvedades:

- a) el nombramiento y adscripción está a cargo del CJF;
- b) los nombramientos se harán con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley;
- c) los jueces de distrito y los magistrados de circuito durarán en su cargo seis años, al cabo de los cuáles podrán ser ratificados o bien, promovidos a cargos superiores, y
- d) sólo podrán ser privados de sus cargos en los casos y conforme a los procedimientos que fije la ley.

Existen algunas diferencias sustanciales. No se habla ya de reelección, pues es un término inadecuado. Se utiliza el término ratificación hecho que ocurre precisamente después del nombramiento: no se trata de reelecciones, sino del acto de confirmar o ratificar o no, al juez o magistrado que cumple seis años en el ejercicio de su función.

La inamovilidad judicial es un valor indisolublemente ligado al de responsabilidad. Esta es necesaria para desempeñar el ejercicio de la función. Un asunto de la mayor relevancia política consiste en encontrar las condiciones para una magistratura en que ambos conceptos sean compatibles. Los caminos para alcanzarlas pueden ser los métodos de oposición para acceder al cargo,

bajo reglas objetivas, generales, con procedimientos rigurosos y públicos, así como una efectiva inamovilidad para garantizar a los mejores jueces.

10. La autonomía financiera

El principio de autonomía financiera del Poder Judicial está en la médula de un principio más general, el de la división de poderes, va más allá de las condiciones adecuadas para la administración de justicia, los salarios dignos de jueces, magistrados y otros prestadores de este servicio público, de los edificios, enseres, equipo y útiles necesarios para el mismo y de otras condiciones materiales. El principio de autonomía tiene como propósito que el Poder Judicial en su conjunto goce de medios propios para su función, sin quedar sometido, condicionado o sujeto a decisiones externas.

¿Cómo garantizar que la administración de justicia pueda funcionar sin necesidad de aprobación externa? ¿Quién debe obligarse a la prestación gratuita del servicio de administración de justicia?

Las respuestas que deban darse a preguntas anteriores muestran que el financiamiento de la administración de justicia es un asunto político, en tanto vinculado al principio de igualdad de los integrantes de una sociedad; sin distinción de sus condiciones, económicas, religiosas, políticas, sociales, raciales o de cualquier otra índole. Si todos los individuos que componen una sociedad tienen acceso a los servicios de justicia en forma igualitaria, su costo queda a cargo del Estado, a fin de que los juzgadores encuentren las condiciones de libertad e independencia para desarrollar su función. Las partes en los procesos no deben aportar recursos para financiar tales servicios, pues ello comprometería la independencia del juzgador. Por lo tanto, el asunto del financiamiento deja de ser un problema del Poder Judicial y se ubica en las tareas de las ramas administrativa y legislativa del Estado.

El principio de gratuidad de la justicia está presente desde las primeras etapas del constitucionalismo mexicano. En el Bando de Guadalajara, Miguel

Hidalgo y Costilla dictó la liberación de los esclavos y la prohibición de emisión y uso de papel sellado, lo que facilitó el acceso a la justicia al hacer referencia expresa a los negocios judiciales.⁶⁶

Sin embargo la abolición de las costas judiciales tuvo que esperar hasta 1857, cuando los liberales lograron la incorporación del principio en la Carta fundamental del país. En el dictamen de la Comisión no se contenía el tema de las costas judiciales, pero se pretendió fuera incorporado al texto del artículo 17 constitucional, bajo la siguiente disposición: "Quedan abolidas las costas judiciales". No obstante la propuesta que encabezó Francisco Zarco, la Comisión de Constitución consideró que el tema correspondía a la Ley Orgánica de Justicia. Zarco tuvo intervenciones contundentes en defensa de su propuesta:

Triste es que el pueblo, a quien se llama soberano, contribuyendo a todas las cargas públicas, tenga que comprar la justicia, como compra la gracia de los sacramentos y de la sepultura. Ya que el Congreso en el acta de derechos, deja al pueblo la horca porque no hay hacienda, el grillete porque no hay hacienda, líbrelo al menos de las costas judiciales, y haga que el derecho y la justicia dejen de ser mercancías.⁶⁷

El diputado Benuet vinculó el asunto de las costas judiciales con la mejora de las remuneraciones de los juzgadores, decía "equivale a poner en subasta pública la administración de justicia; porque en verdad, hombres que estén reducidos a la miseria y carezcan de todo recurso para su subsistencia, necesitan ser héroes para ser íntegros". Por su parte el diputado Anaya Hermosillo destacó que los jueces deben ser retribuidos, "como lo permitan las circunstancias del erario", y don Ignacio Mariscal se manifestó a favor de la adición de Zarco, pero de manera pragmática, pues según su punto de vista

⁶⁶ 6 de diciembre de 1810.

⁶⁷ Sesión del 21 de agosto de 1856.

ningún país había logrado abolir las costas judiciales: "Lo que debe verse es si atendido el estado de la hacienda, es posible alcanzar la reforma que se desea".

Ignacio Ramírez no esperó y arremetió contra quien después se integraría a la galería de notables abogados que ocuparon la Secretaría de Justicia en el siglo XIX. Dice Zarco que Ramírez distingue entre la cuestión especulativa y de principios y la práctica de la administración:

Al Congreso toca resolver la primera y dejar la segunda al gobierno o a los poderes constitucionales. Se ha dicho siempre que los gobiernos son un mal necesario que se sostienen por la ventaja que resulta de la buena administración de justicia. Si la sociedad paga al gobierno, ¿por qué ha de tener que comprar la justicia? El pago de costas es absurdo, es abusivo, es un principio insostenible.

Para el cierre del debate, el constituyente Moreno manifestó que si otros países no han abolido las costas "ésta no es razón para mantenerlas en México". La adición fue aprobada, cancelando las costas judiciales por 66 votos contra 15. En 1917, no hubo debate sobre costas judiciales y el artículo 17, se aprobó sin discusión. La doctrina mexicana se adhirió a la abolición absoluta de costas. José Ovalle Favela lo planteó así:

la impartición de justicia debe dejar de ser una mercancía que se pone en venta por los tribunales y que compran los justiciables, para convertirse en un servicio que el Estado presta en forma completamente gratuita. En otro lugar hemos afirmado que la justicia no debe ser una mercancía sometida a las leyes de la oferta y la demanda o sujeta a un ilusorio control de precios. En la administración de justicia el problema no es controlar o reglamentar el precio de los servicios, sino desterrarlo completamente.⁶⁸

⁶⁸ José Ovalle Favela, Garantías constitucionales del proceso, México, Mc Graw Hill, 1996, p. 293.

Históricamente México se resolvió por la vía del principio de igualdad de las partes y por la gratuidad del servicio de administración de justicia, sin que se haya planteado jamás una reconsideración de ambos principios. No obstante, existen problemas de justicia que es necesario atender y algunos de ellos están asociados a cuestiones económicas.

La demora en la prestación del servicio, la lentitud e inoperancia de la ejecución de las decisiones jurisdiccionales, la escasa accesibilidad y la corrupción tienen vínculos con cuestiones de orden económico y corresponden a la administración y economía públicas.

Existe una paradoja que no se ha podido resolver relacionada con la intención de la política judicial: entre reducir la dilación y congestión de los procesos o bien disuadir el incremento de los litigios planteados ante los órganos jurisdiccionales.⁶⁹ El primer objetivo se puede alcanzar mediante mayor gasto público: nuevos órganos jurisdiccionales, incremento de plazas y salarios, mejor planeación y empleo de métodos modernos de administrar recursos: apoyo informático y de estadística judicial; el segundo, mediante formas alternativas de solución de controversias, específicamente las composiciones, el arbitraje y la conciliación a través de la mediación, o bien a través de los métodos alternos de solución de controversias.

La paradoja reside en que la reducción de los litigios o de la dilación y congestión y por otra parte, el aumento del acceso a la justicia de los mexicanos que no han tenido esta garantía tienen efectos contradictorios. La reducción del costo de unos trae consigo aumento del costo de otros. Lo anterior significa que el asunto debe mirarse de manera integral y no de manera parcializada. Nos parece que primero se deben definir los objetivos generales de una política

⁶⁹ No hay que olvidar que la dilación, la congestión y la falta de oferta oportuna frente a demandas desproporcionadas no es privativa de la administración de justicia. Hay "colas" por todas partes: hospitales, escuelas, recreación, transportes, vialidades y otros servicios públicos. Se requiere una transformación de la prestación de los servicios públicos en particular en cuanto a su calidad.

judicial y después actuar en consecuencia. De esta manera, aceptar el carácter efectivo de la tutela judicial, el acceso a la justicia sin distinción de clase, o situación económica, política o social, y aplicar efectivamente la garantía de igualdad de las partes en el proceso son objetivos que al interponerse, al resultar encontrados, se les debe dar una prioridad para que sin cancelar unos se avance en la consecución de todos los objetivos. En el fondo, lo que debe tenerse a la vista son los asuntos que la sociedad identifica como problemas sociales y deben atenderse para preservar los valores establecidos por la misma.

En ocasiones el entusiasmo por las reformas judiciales y por el interés de "resolver las demandas aplazadas de justicia", lleva a planteamientos que desnaturalizan las reglas de la función jurisdiccional.

El retraso de los asuntos es una lacra del sistema de administración de justicia. Existe una coincidencia de usuarios, críticos, académicos y público de las consecuencias indeseables que trae consigo la dilación en la resolución de los litigios. Las políticas judiciales tienen que reducirla al mínimo posible y hacerlo al menor costo social. Aún cuando nuestros constituyentes exigían que la justicia no debía ser tratada como mercancía, es indispensable acudir a principios económicos: se tiene que reducir la demanda de servicios al menor costo social y aumentar la oferta.

La política judicial no necesariamente debe proponer que se ofrezca a los ciudadanos más tutela judicial, lo que puede causar mayor número de litigios; ni, por el contrario, reducir la tutela para disminuir la dilación y el número de ingresos de asuntos que excede sin remedio al de egresos de resoluciones. Se trata de encontrar las fórmulas para facilitar el acceso mediante procedimientos más efectivos, que generen mayor tutela, propicien la disuasión de ilícitos y reduzcan los costos y los errores judiciales. Se debe tener una visión más ancha de la que se refiere estrictamente a cuestiones jurisdiccionales y agregar elementos sociales, económicos y hasta políticos. Se ha de maximizar el acceso a

la justicia, dados unos recursos limitados y por lo general escasos, y de minimizar los costos sociales del proceso.⁷⁰

No obstante, la naturaleza de la función jurisdiccional impide que el Poder Judicial pueda abocarse a detectar y utilizar fuentes alternas de financiamiento. La prohibición constitucional impide que por la vía de derechos o aprovechamientos pueda el Poder Judicial reforzar los gastos de su actividad. No existe otra fuente para el Poder Judicial que no sea el presupuesto de egresos, por lo que el asunto es de economía pública.

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación modificó algunas reglas financieras. El Consejo de la Judicatura Federal aprueba el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se integra al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que formula su presidente, y se envía conjuntamente al titular del Poder Ejecutivo.⁷¹

La independencia del Poder Judicial de la Federación sigue siendo muy limitada, y mucho más, aun cuando no es objeto de este trabajo, la de los poderes judiciales estatales. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público estableció, hasta el año de 1976, que el Poder Judicial no estaba obligado a remitir su proyecto de presupuesto, como lo hacen las entidades de la administración pública federal a la entidad encargada de preparar los proyectos de presupuesto de gasto anual, sino que debe enviarlo directamente al presidente de la República para su incorporación al proyecto de presupuesto general. El asunto fue recogido por la reforma judicial de 1994, en el último párrafo del artículo 100 constitucional, que establece las siguientes reglas:

1.- La Suprema Corte elabora su propio presupuesto y el Consejo el del resto del Poder Judicial de la Federación,

2.- Los dos presupuestos integran el presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

⁷⁰ Santos Pastor Prieto, *¡Ah de la Justicia! Política judicial y económica*, Madrid, Editorial Civitas, 1993, p. 43.

⁷¹ Fracción XIII.

3.- Este se remite para incluirse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Presento algunas notas de resumen sobre el tema de la autonomía financiera del Poder Judicial.

1.- La autonomía financiera del Poder Judicial constituye otra de las garantías de su independencia, y la administración de justicia debe contribuir a la organización social por lo que no se le pueden regatear los elementos materiales necesarios para su adecuado funcionamiento.

2.- Existen en las sociedades democráticas ciertas necesidades sociales, como garantizar la igualdad de sus integrantes para acceder a ciertos servicios públicos de manera gratuita y asegurar así la igualdad ante los tribunales.

3.- En nuestro país quedó acreditada históricamente la gratuidad de los servicios de administración de justicia y no existe corriente académica o política que haya cuestionado la posibilidad de alterar esta decisión.

4.- La demora en la impartición de justicia es uno de los problemas que aquejan al Poder Judicial, por lo que requiere de una revisión a conciencia. No obstante, puede vulnerarse otro principio el de libre y efectivo acceso a la administración de justicia, por lo cual ha de verse de manera integral para darle una ubicación prioritaria y gradual a cada una de las decisiones que se adopten.

5.- Es conveniente que se avance en conformar medios alternativos de solución de controversias, sin que ello implique la privatización de la justicia. En México no resultaría viable que se cancele el monopolio estatal toda vez que las desigualdades sociales y económicas de los habitantes del país impiden todavía un acceso libre, efectivo e igualitario a la administración de justicia.

6.- El Poder Judicial no debe detectar ni proponer fuentes alternas de financiamiento, pues comprometería su independencia. Las condiciones han obligado a la expedición de copias fotostáticas y otros servicios, que no tienen relación, ni comprometen las decisiones jurisdiccionales, y por los que únicamente deben cobrarse cuotas de recuperación.

7.- La única fuente de financiamiento del Poder Judicial es el presupuesto de egresos; es incuestionable que debería aplicarse un porcentaje mínimo del presupuesto anual para garantizar la adecuada prestación del servicio y la independencia judicial, como ocurre ya a otras naciones. Algunos países latinoamericanos lo han propuesto como Costa Rica (1949) Perú (1979) y Guatemala (1985).⁷²

8.- Las reglas de operación de los presupuestos públicos obligan a una serie de requisitos que fija la autoridad hacendaria. Existen algunas disposiciones administrativas que deben abandonarse para generar una cultura de verdadera independencia administrativa y financiera del Poder Judicial de la Federación. Sólo me referiré a los tabuladores del personal federal, que se aplican por igual a los empleados del Poder Ejecutivo Federal y a los que integran el Poder Judicial de la Federación, lo que debería modificarse. Existen otras "autorizaciones" de trámites que deberían cancelarse por vulnerar la independencia del Poder Judicial de la Federación, como las relativas a plazas, o disposiciones de recursos financieros que calendariza la Tesorería de la Federación, por citar algunos ejemplos.

11.- La garantía de remuneración

Una de las garantías de la independencia judicial tiene que ver con la remuneración de jueces y magistrados. Es el aspecto más débil, a pesar de los esfuerzos que se han hecho para resolver el problema de los salarios de los juzgadores.

En nuestro país no se ha podido consagrar este principio probablemente por razones de política presupuestal. Las universidades públicas, el sector salud y otros programas de desarrollo social, por referir algunos, han demandado también, con insistencia, con base en recomendaciones de

⁷² Héctor Fix-Zamudio, *Los tribunales administrativos en el ordenamiento mexicano, en La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Op. Cit., p. 2527.

organismos internacionales, recursos y porcentajes fijos contenidos en los presupuestos anuales. De darse un porcentaje para un objeto podía comprometerse de modo inconveniente la política fiscal y la libertad de quienes están encargados de su diseño.

En México se mantiene el principio de remuneración de los ministros de la SCJN, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, y con la reforma constitucional de 1994, de los consejeros de la Judicatura Federal: no puede ser disminuida durante el lapso del encargo. Falta determinar si ante las fluctuaciones económicas y las repetidas crisis y devaluaciones monetarias, y si ante la pérdida del valor de los ingresos, el incremento de precios, la inflación y la carestía, la garantía de remuneración no se verá afectada. Si se quiere mantener la garantía de remuneración de los órganos encargados de la administración del Poder Judicial, la SCJN, en cuanto a sus integrantes, y el Consejo de la Judicatura Federal, respecto a las categorías que integran la carrera judicial, revisarán los criterios para mantenerla en términos reales y no con salarios nominales, afectados y disminuidos por factores económicos.

Capítulo III

Administración y función jurisdiccional

*La administración está en el
corazón del proceso político*

Aaron Wildavski

- 1.- Administración y función jurisdiccional.**
- 2.- Los modelos de gobierno del Poder Judicial.**
- 3.- El modelo de secretaría de justicia.**
- 4.- Los antecedentes en nuestro sistema.**
- 5.- El origen de los consejos de magistratura o judicatura en el mundo.**
- 6.- Notas de derecho comparado sobre consejos de judicatura.**

1.- Administración y función jurisdiccional

El Poder Judicial tiene como misión central ser el contrapeso de los demás poderes, y por ello, el juez debe tener garantizadas su libertad, autonomía e independencia. Debe disponer de una organización administrativa que le permita cumplir libremente con su función, desligado de las trabas que exige administrar los recursos necesarios para la impartición de la justicia.

La administración se convierte así en instrumento al servicio de la actividad principal y tiene por ello un carácter adjetivo, aunque no menos relevante. La organización para administrar justicia y para ejercer políticamente el control constitucional requiere independencia personal, política y también administrativa. La independencia consiste no sólo en la imposibilidad de que alguien dicte instrucciones o recomendaciones, no digamos órdenes o consignas, a los juzgadores y la función jurisdiccional que ejercen, sino en evitar que estén sometidos a la tiranía de la administración de los recursos que tienen bajo su encargo. Un juez que debe dedicar parte importante de su energía y talento a esta última actividad financiera y material y a resolver las demandantes cuestiones vinculadas a ella - licencias, permisos, horas extras, horarios, ascensos, disciplina, estímulos y otros - restará tiempo a su función principal en detrimento de la tarea o de su salud.

Se deben proporcionar a los juzgadores los elementos necesarios para una adecuada prestación del servicio público de administración de justicia: salarios remuneradores para el juez y su personal técnico y administrativo, estabilidad en el empleo, régimen adecuado de retiro, seguros de vida, accidentes, enfermedad, régimen adecuado de seguridad y prestaciones sociales, instalaciones convenientes, vivienda digna, reglas para la administración de los trabajadores, muebles y enseres, útiles de trabajo, equipos de telecomunicación e informática. Todo ello supone una coordinación y

controles internos que hagan homogéneo el servicio de los órganos jurisdiccionales.

La función jurisdiccional se alejó de la modernidad y de los nuevos métodos de organización administrativa que se impulsaron en diversas reformas propias de gran aliento político en el plano del Poder Ejecutivo. Estas operaban obligatoriamente para las entidades centralizadas o descentralizadas, para las empresas estatales o paraestatales y no, siquiera de manera inductiva para el Poder Judicial, por estimarse que podían vulnerar su autonomía.

A pesar del importante papel que el discurso político confiere a la función jurisdiccional, los diagnósticos muestran que la administración judicial es obsoleta, alejada de las prácticas básicas de administración, sin recursos técnicos suficientes, en exceso centralizada, sin elementos profesionales ni especialización. Con excepciones notables y esfuerzos recientes, con los que se ha dotado a determinados circuitos judiciales federales de importantes edificios,⁷³ subsiste el aspecto anticuado de las oficinas, las deficiencias en telecomunicación e informática, la organización artesanal del trabajo, la "dictadura del papel" que lleva al uso irracional de toneladas de papel que podían reducirse con recursos informáticos; la ausencia de planes de administración y de instrumentos elementales de organización, como manuales, directorios, organigramas, sistemas de control, programas de aprovechamiento integral de recursos, programas de austeridad frente a las crisis y otras deficiencias son algunos síntomas, que explican el atraso en el desarrollo de la administración judicial.

El discurso político ha puesto una gran esperanza en la renovación de los sistemas de impartición de justicia, se han producido esfuerzos normativos, burocráticos, académicos y doctrinales para implantar una reforma de justicia.

⁷³ Es de señalar los palacios de justicia federal del primer Circuito en el Distrito Federal, en Villahermosa Tab., el de Boca del Río, Ver. y en Monterrey, N.L., recientemente adquirido por el CJF (diciembre de 1995).

Sin embargo la crisis de organización judicial es cada día más acentuada. La demora en la impartición de justicia puede justificarse por las condiciones en que funcionan los tribunales y juzgados, las sentencias se producen con retrasos de años, los términos legales para las actuaciones judiciales con dificultad se cumplen y las estadísticas muestran rezago y un número creciente de asuntos, mientras que disminuye la calidad y unidad de criterios. Existe una desconfianza social en la función de los tribunales y juzgados.

Estos problemas no son exclusivos de México ni de nuestra época, ni únicamente del fuero federal, sino que han sido preocupación universal y secular. De hecho, las condiciones técnicas y administrativas en que funciona el PJF constituyen un modelo para las administraciones de justicia locales.

Una de las causas de aquel retraso proviene de la organización administrativa del PJF antes de la reforma a cargo de una Comisión de Gobierno y Administración. Estuvo integrada por ministros de la Suprema Corte con destrezas y conocimientos jurídicos indudables, pero generalmente sin experiencia, ni formación administrativa, que dejaban, en la mayoría de los proyectos, la operación a funcionarios administrativos, designados sin reglas objetivas y por valoraciones estrictamente personales, con facultades en demasía discrecionales, que llevaron a una administración personalizada, parcial y clientelar.

Los problemas de la obsolescencia y la desorganización administrativa no sólo internos, sino que tienen repercusiones sociales y políticas. Los ciudadanos se sienten cada vez menos preocupados por las grandes decisiones de carácter ideológico o político. Por el contrario, se interesan mucho más por la calidad y eficiencia de los servicios públicos, se ha llegado a formalizar la tesis de que la prestación de los servicios públicos en forma adecuada puede incluso legitimar un gobierno que no accedió al poder por las vías de consenso

democrático.⁷⁴ Las sociedades requieren gobiernos que funcionen con razonabilidad, eficiencia, rapidez, sencillez y previsibilidad y estas características son singularmente ciertas para la relación de unos particulares frente a otros, asunto que interesa resolver a la administración de justicia.

Un experto sobre organización judicial confiere gran valor a la prestación del servicio público de administración de justicia en forma adecuada y clara, pues el caso contrario es capaz de inferir graves daños a la libertad, a la seguridad, a la justicia. Vulnere, diríamos nosotros, el Estado de Derecho. Así lo refiere:

Si una parte de la Administración, la de Justicia, no contribuye a la organización social, o si incluso contribuye a crear desorganización, se convierte en un riesgo para la libertad y para la seguridad jurídica. Ninguna institución que quiera contribuir a dar respuesta a la necesidad de orden y transparencia que impera en la sociedad actual, puede inspirarse en el punto de partida de que cada uno de los miembros de aquella institución es independiente, inamovible, no sujeto a ningún tipo de jerarquía, no de coordinación, señor de su territorio, ignorante de lo que sucede fuera del mismo, no sometido a control efectivo, libre de atenerse a la ley o bien "al Derecho" y dueño de las decisiones según cambie su pensamiento.⁷⁵

La reforma judicial iniciada en 1994 tiene como uno de sus objetivos, trasladar facultades que tuvieron órganos superiores del Poder Judicial, como el Pleno de la SCJN o el Pleno del TSJDF, para decidir sobre la administración de todos los elementos y realizar la función jurisdiccional. Estos órganos de nuevo cuño en la historia judicial de nuestro país tienen su origen más cercano en las experiencias europeas al término de la II Guerra Mundial, como veremos.

⁷⁴ El caso de Chile con el gobierno y administración del General Augusto Pinochet es un claro ejemplo de "legitimación" vía servicios adecuados y eficientes para un sector de opinión, si bien no puede perderse de vista el origen de la usurpación.

⁷⁵ Valeriano Hernández Martín, *Independencia del juez y desorganización judicial*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Editorial Civitas, 1991, p. 163.

2.- Los modelos de gobierno del Poder Judicial

El publicista español Pablo Lucas Murillo de la Cueva presentó en una ponencia académica una clasificación esquemática sobre tres grupos de sistemas de organización del Poder Judicial.⁷⁶ Los tres modelos reciben su denominación de su principal característica, así, existe un modelo *externo*, otro *interno* y un tercero llamado *institucional*.

Modelo externo: Tiene como prototipo el sistema adoptado en los Estados Unidos de Norteamérica derivado del derecho inglés. Las decisiones de gobierno del Poder Judicial están atribuidas a órganos externos del mismo, como serían el Ejecutivo y Legislativo. La selección de los jueces la hace el Poder Ejecutivo con la opinión y aceptación del Senado y éste somete a los candidatos propuestos a un examen en el que revisan la idoneidad técnica, cuestiones de orden político y hasta ideológico; se trata de un verdadero ejercicio de pesos y contrapesos.

La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica está integrada por un presidente que se denomina *Chief Justice* o Justicia Mayor y por los jueces asociados, *Associate Justices* que confirma el Congreso. El número de jueces asociados es de ocho; son nombrados, como los demás jueces federales, por el Presidente y confirmados por votación mayoritaria del Senado; su gestión es vitalicia,⁷⁷ siempre que observen buena conducta, y sólo pueden ser removidos en virtud de un juicio de responsabilidad oficial (*impeachment*) ante el Congreso.

⁷⁶ *Modelos de Gobierno del Poder Judicial*, Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, Mario Melgar Adalid (Coord.) México, Consejo de la Judicatura Federal/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 181-233.

⁷⁷ Una de las diferencias significativas entre las cortes federales y las estatales, en que los jueces son designados por elección popular, es que mientras en aquellas los jueces son nombrados de por vida, en éstas son electos y sujetos a reelecciones periódicas. Esto da a los jueces federales mayor libertad para interpretar la Constitución de una manera más "activista"; toda vez que no enfrentan las consecuencias personales de tomar tal o cual determinación, de comprometerse con sus electores o de responder políticamente por sus actos.

No siempre ha tenido la Suprema Corte de aquel país una composición igual. El Código Judicial Federal consigna que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de Norteamérica se formará por un *Chief Justice* y ocho *Associate Justices*, seis de los cuales integran el quórum. El Código de 1789, la primera norma que reglamentó la disposición contenida en el artículo III de la Constitución, creó un Tribunal de seis miembros. El "destino manifiesto" produjo el crecimiento del país, tanto poblacional como territorial, lo que derivó en la creación de más circuitos judiciales y por consiguiente obligó a elevar a siete el número de miembros en 1807. Para 1837, el número se incrementó a nueve y en 1863 a diez. En 1866 el número de integrantes se redujo a seis y tres años más adelante el Congreso fijó en nueve el número de miembros, incluyendo al presidente de la Suprema Corte.

La Constitución no señala cuáles son los requisitos de los jueces para ser designados. Los jueces asociados no pueden sufrir reducción alguna en su salario y disponen de trabajadores de apoyo para la realización de sus tareas. No obstante la pureza de su gestión y la aureola de autonomía e independencia de la Corte, no ha sido del todo inmune a la política. Alrededor del veinte por ciento de los candidatos propuestos por el presidente han sido rechazados por el Senado, con base en muy variados argumentos, algunos de los cuales han tenido que ver con las diferencias políticas entre la mayoría senatorial y el presidente.

Modelo interno: Entra en operación con el juez funcionario que hace su carrera fundamentalmente a través de su propio talento y del tiempo que haya dedicado a su carrera en los juzgados y tribunales. La ley define los escalones de ascenso y corresponde al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios de justicia, administrar el sistema. Las cuestiones disciplinarias están a cargo del propio Poder Judicial, en general por medio de los órganos que se encuentran en el vértice del poder. Este era el sistema en nuestro país antes de la reforma constitucional de 1994 con la SCJN, como lo fue la Asamblea General de la Corte

de Casación francesa, la cual -refiere Murillo de la Cueva- ejerció los cometidos disciplinarios junto con otros de carácter administrativo hasta la creación del Consejo Superior de la Magistratura creado por la Constitución de la IV República de 1946.⁷⁸

Modelo institucional: Consiste en encomendar el gobierno del Poder Judicial a órganos creados constitucionalmente *ex-profeso* por el constituyente para tal tarea. Al origen del prototipo institucional nos referiremos en el siguiente apartado.

⁷⁸ Modelos de gobierno del Poder Judicial, Op. Cit., p. 194.

3.- El modelo de secretaría de justicia

Dentro del principio de la división de poderes, las secretarías de justicia han jugado un difícil papel en tanto sirven de puente entre el Ejecutivo y el Poder Judicial. El Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de dotar al Judicial de los elementos necesarios para su funcionamiento, en tanto dispone de la "bolsa".⁷⁹ No obstante, al hacerlo se le acusa de interferir en la independencia y autonomía judicial.

La historia jurídica-administrativa de México da cuenta de ministerios de justicia, a los que se le agregó el despacho de asuntos o negocios eclesiásticos. Si bien durante el porfirismo se criticó severamente al régimen político que lo encarnaba, por las injusticias cometidas y por el sometimiento del Poder Judicial al Ejecutivo, don Antonio Martínez Bález afirma que no conoce ninguna crítica en contra de los ministerios ni ministros de justicia, y en los planes revolucionarios no hay propuesta alguna que justifique su desaparición. No obstante, la Secretaría de Justicia quedó suprimida por lo previsto en el artículo 14 transitorio de la Constitución Política, promulgada el cinco de febrero de 1917.

El dictamen relativo a la supresión de la Secretaría de Justicia contenida en el mencionado Artículo 14 Transitorio señala la necesidad de

suprimir las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública, porque la primera en un régimen federal no tiene razón de ser y puede decirse que de un modo general su intervención en el nombramiento de personal de la Administración de Justicia y su vigilancia sobre éste no dan fruto que la corrupción del Poder Judicial.⁸⁰

El día 14 de abril de ese año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una ley promulgada por Venustiano Carranza, todavía en su

⁷⁹ CP, artículo 89, fracción XII.

⁸⁰ Diario de los debates del Congreso Constituyente, Tomo II, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 346.

carácter de Primer Jefe, en ella se consideraba indispensable organizar la administración pública federal en tanto el Congreso expedía la Ley Orgánica del Artículo 92 de la Constitución Política, la cual, como es sabido, condiciona la obligatoriedad de los reglamentos y órdenes del presidente de la República a que sean firmados por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que corresponda el asunto en cuestión, y que se ha denominado refrendo. Con esta ley se crearon seis secretarías y tres departamentos, uno de los cuáles era el Judicial. Otro artículo transitorio ordenó que el Secretario de Justicia mandase entregar al Procurador General de la República el archivo, edificio, muebles y útiles de la Secretaría. El Departamento Judicial creado por esta ley se denominaría Procuraduría General de la República.

Años más adelante, don Antonio Martínez Báez fue uno de los más entusiastas promotores de la creación de la Secretaría de Justicia. En 1957, con motivo de una encuesta promovida por un diario nacional,⁸¹ dio sus puntos de vista sobre la cuestión y más adelante publicó un estudio histórico y comparativo sobre la creación de la dependencia encargada de atender las cuestiones relacionadas con la justicia.⁸²

Para el jurista mexicano la administración de justicia se hallaba en un grave estado de atraso y no correspondía la prestación del servicio público a las necesidades y al desarrollo económico y cultural de México.

Las deficiencias se relacionaban con las peores condiciones materiales que facilitan el extravío de los expedientes, y con salarios que no correspondían a las funciones judiciales. Algunas eran de mayor trascendencia, como la falta de preparación de jueces y magistrados, así como "la bien conocida y constante deshonestidad de muchos miembros del personal de la administración de justicia".⁸³

⁸¹ *Novedades*, enero de 1957.

⁸² Antonio Martínez Báez, *Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia*, en Antonio Martínez Báez, *Op. Cit.*, tomo I, pp. 533-545.

⁸³ Antonio Martínez Báez, *Opinión sobre la administración de Justicia*, *Op. Cit.*, p. 531.

Para Martínez Báez las deficiencias se debían a la falta de un organismo encargado de velar, tanto en el ámbito local como federal, no sólo de acuerdo a normas legales sino conforme a imperativos éticos o morales. La solución que encontró en aquel momento fue la creación de un organismo, que respetando la absoluta independencia del Poder Judicial tuviera la responsabilidad y la atribución de atender los ingentes problemas materiales, morales y técnicos que aquejaban a la justicia mexicana. Ese organismo dependería del Poder Ejecutivo.

4.- Los antecedentes en nuestro sistema

El artículo 97 de la CP tiene gran relevancia para la conformación del Estado de Derecho y para sustentar la seguridad jurídica de la sociedad mexicana, pues fija las bases de la organización del PJJ, en tanto se refiere a las normas que regulan la selección y designación de quienes imparten justicia a nivel federal.

El texto original de la Constitución de Querétaro establecía que el nombramiento de jueces y magistrados correspondería a la SCJN. Los requisitos para desempeñar el cargo los fijaría la ley; los jueces y los magistrados federales durarían cuatro años en su encargo y no podrían ser removidos, sin previo juicio de responsabilidad o incapacidad para desempeñarlo conforme a la ley. El artículo original facultó a la Suprema Corte para cambiar de adscripción a los magistrados de Circuito y a los jueces de Distrito, conforme a las necesidades del servicio público.

La Corte podía nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios auxiliares en las labores de los tribunales o juzgados que tuvieran recargo de los asuntos. Asimismo, la Suprema Corte tenía la facultad de nombrar alguno de sus miembros, algún juez o magistrado o bien comisionados especiales para averiguar la conducta de jueces o magistrados

federales que constituyera la violación de alguna garantía individual, del voto público o la comisión de algún otro delito federal. Lo anterior lo podía hacer la Corte cuando así lo juzgara conveniente o por solicitud del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras de la Unión, o del gobernador de algún estado.

El artículo 97 estableció desde entonces la facultad disciplinaria de la Corte con respecto a jueces y magistrados federales, al fijar que los juzgados y tribunales se dividirían entre los ministros de la Suprema Corte, para que los visitaran con periodicidad, vigilaran la conducta de magistrados y jueces y recibieran las quejas en contra de estos funcionarios. La Suprema Corte nombraría y removería libremente al secretario y a los demás empleados que fijara la ley, y lo propio se establecía para los magistrados y jueces de distrito acerca de sus correspondientes empleados y secretarios.

Además este artículo facultó a la Suprema Corte para designar cada año a uno de sus miembros como presidente del más alto cuerpo colegiado, con posibilidad de ser reelecto.

El artículo 97 mantuvo la tradición jurídica mexicana, que data desde la Constitución de 1824 y que después refrendó la Constitución Política de 1857, de depositar el Poder Judicial de la Federación en la SCJN, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

Sin embargo, el artículo 97 ha tenido varias reformas de fondo y de forma que han adecuado el marco normativo de la función jurisdiccional a las circunstancias históricas, sociales y políticas del país. La primera ocurrió en 1928 y tuvo un propósito casi gramatical: modificó la redacción de dos párrafos, el tercero y el cuarto, para suprimir que la Corte conociera de los delitos tipificados por la ley federal y para cambiar de lugar la disposición relativa al nombramiento que la Corte hace anualmente de su presidente.

No obstante, si el propósito fue meramente gramatical en cuanto al artículo 97, no lo fue tanto en relación al artículo 111 -estrechamente vinculado al anterior - que facultó al presidente de la República para solicitar al Senado la destitución de los miembros del Poder Judicial federal.

La segunda reforma, de 1940, sirvió para reubicar algunos párrafos, también con sentido gramatical. Sin embargo, el relativo al voto público es de la mayor trascendencia. La atribución que tuvo la Corte al respecto la había ejercido con extrema cautela y sólo en algunos casos se solicitó su intervención.

En 1951 se habían reincorporado al texto de la Constitución las disposiciones relativas al periodo de gestión y la de remoción del puesto por mala conducta o responsabilidad. La siguiente reforma estableció, en 1977, la facultad de la SCJN para practicar averiguaciones sobre hechos que constituyeran la violación del voto público. En ese año y con motivo de la reforma electoral que impulsó don Jesús Reyes Heróles, los partidos políticos de oposición exigieron por diversos medios que la Suprema Corte investigara sobre violaciones al voto público y pudiera intervenir en un proceso electoral específico y no en términos generales, como lo prevé el texto de la Constitución.

Más adelante, al iniciarse la gestión del presidente Miguel de la Madrid en 1982, se estableció la figura de la destitución de magistrados de circuito y jueces de distrito mediante juicio político. Posteriormente, en 1987, se modificaron los primeros párrafos del artículo 97 para aumentar el plazo de la gestión inicial de magistrados de circuito y jueces de distrito de cuatro a seis años, garantizando la inamovilidad después del periodo inicial, en caso de ser reelectos o promovidos a cargos superiores. La otra faceta de esta reforma consideraba la facultad de la Suprema Corte de nombrar algunos de sus miembros a algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o

varios comisionados especiales para que investigaran algún hecho que constituya una grave violación de alguna garantía constitucional.⁸⁴

5.- El origen de los consejos de magistratura o judicatura en el mundo

Los consejos de magistratura tienen su antecedente más remoto en dependencias de los ministerios de justicia llamados consejos judiciales, que auxiliaban al órgano del Poder Ejecutivo encargado de algunas tareas de justicia. Es interesante la experiencia italiana, país que ha alcanzado, al decir de un experto mexicano, el mayor grado de independencia judicial,⁸⁵ así como la de España, nación con la cual México comparte muchas tradiciones, que ha logrado imponer una transición democrática pacífica revisada por los sistemas políticos que intentan modificar sus reglas, proponer nuevos arreglos para avanzar en ese proceso.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Italia introdujo en su Constitución cambios de relevancia, entre los que destaca la modificación a la forma de nombrar magistrados. El Consejo Superior de la Magistratura había sido establecido desde 1907, aun cuando sus antecedentes se remontan a la Comisión Consultiva Central que servía para que sus integrantes, expresaran sus opiniones sobre los nombramientos y ascensos de los miembros del Poder Judicial.

El régimen de Mussolini convirtió al Consejo Superior de la Magistratura en un órgano de membrete, se había eliminado la facultad de designar a los magistrados y por ello, al cancelarse el fascismo con la derrota del Eje Berlín-Roma-Tokio, resurgió el Consejo. La Asamblea Constituyente de 1946-1947 aprobó una nueva Constitución y en el capítulo relativo al poder judicial, se tuvo a la vista el proyecto del ilustre jurista Piero Calamandrei. Prevalció el

⁸⁴ Esta disposición cobró vigencia con la solicitud formulada por el Ejecutivo Federal a la SCJN, el 5 de marzo de 1996, para que investigara los lamentables hechos ocurridos en el Estado de Guerrero relativos a la matanza de campesinos que indignó al país.

⁸⁵ José Ovalle Favela, *Los consejos de la judicatura*, El Universal, 28 de agosto de 1995, p. 6.

criterio de reconocer y garantizar la independencia de jueces y magistrados, pues los jueces - dice la Constitución italiana- sólo están sujetos a la ley; y la magistratura es un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. Señaló el texto constitucional, como principio general, que los magistrados serían designados por concurso. Instituyó el Consejo Superior de la Magistratura y le atribuyó la tarea de conferir "los nombramientos, las asignaciones, los traslados, los ascensos y las medidas disciplinarias relativas a los magistrados".⁸⁶

El Consejo italiano tiene la mayor jerarquía política, pues lo encabeza el presidente de la República, y se integra con el primer presidente y el fiscal general del Tribunal de Casación. Estos tres funcionarios son nombrados *ex officio* y el resto, treinta y tres funcionarios, provienen de la elección que hacen los magistrados y el Parlamento entre profesores y abogados.

Otros países siguieron a Italia con modalidades diversas, a partir del principio general sobre la selección de jueces derivada de un cuerpo integrado por diversos sectores: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la academia y el foro.

6.- Notas de derecho comparado sobre consejos de judicatura

En este apartado presento algunas notas de derecho comparado sobre los sistemas de organización de los consejos de judicatura en diversos países. La comparación muestra un abanico muy amplio de diferencias entre ellos en cuanto a su denominación: consejos superiores de magistratura, Consejo Supremo judicial, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de la Judicatura, Consejo Nacional de la Magistratura, Consejo Nacional de la Judicatura, Consejo Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de la Magistratura,

⁸⁶ Constitución italiana, artículo 105.

y el Consejo de la Judicatura Federal en México, uno de muy reciente creación.⁵⁷

También se reseñan la forma de integrarse, la duración en el cargo de los consejeros; notas sobre la presidencia del órgano y las atribuciones más relevantes.

FRANCIA

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

Integración: Además del presidente y vicepresidente, comprende nueve miembros designados por el presidente de la República: tres miembros de la Corte de Casación; tres magistrados de otra categoría; un consejero de Estado; dos elegidos entre personas de prestigio que no pertenezcan a la función judicial.

Presidencia: presidente de la República

Vicepresidencia: Ministro de Justicia

Duración: Cuatro años.

Atribuciones: Proponer al presidente de la República candidatos para cargos de magistrados de la Corte de Casación y de Primer presidente de las de Apelación; opinar con respecto a las propuestas del ministro de justicia relativas al nombramiento de otros magistrados; fungir como tribunal disciplinario de jueces y magistrados.

ITALIA

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

Integración: Treinta y tres miembros; tres de oficio, presidente de la República, Presidente y Fiscal General de la Corte de Casación. Las dos terceras partes son elegidos en forma directa por los magistrados, la otra tercera parte es designada por el Parlamento entre profesores y abogados en materia jurídica.

⁵⁷ Cfr. Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Coord. Mario Melgar Adalid, 1995.

Presidencia: presidente de la República.

Requisitos: Quince años de ejercicio profesional para los designados por el Parlamento.

Atribuciones: Resolver la incorporación de nuevos jueces y magistrados y sobre traslados, ascensos, nombramientos y revocación. Imponer sanciones disciplinarias a iniciativa del Ministro de Justicia o del Fiscal General de la Corte de Casación (amonestación, pérdida de antigüedad, remoción y destitución).

PORTUGAL⁸⁸

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

Integración: Miembros *ex officio* presidente de la República, Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, Presidente del Tribunal de Apelación y Promotor de Justicia (Ombudsman) y miembros electos: cuatro personas designadas por la Asamblea Nacional, dos jueces del Supremo Tribunal de Justicia, seis jueces ordinarios y cuatro funcionarios judiciales.

⁸⁸ Héctor Fix-Zamudio, *Op. Cit.*, pp. 13-14.

Atribuciones: Nombrar, transferir, promover, exonerar, apreciar los méritos profesionales de los jueces y magistrados, ejercer acción disciplinaria; proponer al Ministerio de Justicia providencias legislativas para la eficacia y el perfeccionamiento de las instituciones judiciales, y ordenar inspecciones, investigaciones y encuestas sobre los servicios judiciales.

GRECIA ⁸⁹

Denominación: Consejo Supremo Judicial.

Integración: Presidente de la Alta Corte y los miembros de la misma; Fiscal de la Suprema Corte y Comisionado de Estado ante el Consejo de Control.

Requisitos: Mínimo, dos años de servicio.

Atribuciones: Decidir sobre promociones, designaciones y traslados de miembros de la Judicatura, los que serán formalizados por decreto presidencial.

TURQUÍA ⁹⁰

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

⁸⁹ Héctor Fix-Zamudio, *Op. Cit.*, p. 16.

⁹⁰ Héctor Fix-Zamudio, *Op. Cit.*, pp. 14-16

Integración: Dieciocho miembros titulares y cinco suplentes. Seis de los titulares elegidos por el Tribunal de Casación, y seis por los magistrados de primera clase; tres elegidos por la Cámara Nacional y el Senado, respectivamente.

Atribuciones: Decidir la calificación de jueces; imponer, a solicitud del ministro de justicia, medidas disciplinarias y aprobar la supresión de tribunales.

ESPAÑA ⁹¹

Denominación: Consejo General del Poder Judicial.

Presidencia: Presidente del Tribunal Supremo.

Integración: Veinte miembros nombrados por el rey -doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales; cuatro a iniciativa del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado-. La legislación vigente del país suprime el régimen de elección directa de los miembros representantes de

⁹¹ Héctor Fix-Zamudio, *Op. Cit.*, pp. 16-23

jueces y magistrados, que ahora son nombrados en su totalidad por las Cortes (Ley Orgánica del Poder Judicial del 1o. de julio de 1985).

Presidencia: Presidente del Tribunal Supremo.

Duración: Cinco años.

Requisitos: Más de quince años de ejercicio profesional.

Abribuciones: Facultades decisorias: propuestas de nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, designación de dos de los integrantes del Tribunal Constitucional, selección, provisión de destinos, ascensos, régimen disciplinario, designación con firma del rey de jueces; selección, formación y perfeccionamiento de tribunales, elaboración y aprobación del anteproyecto de presupuesto del Consejo; facultades de iniciativa o propuesta y de informe: determinación y modificación de demarcaciones judiciales, organización, funcionamiento y gobierno de juzgados y tribunales.

VENEZUELA

Denominación: Consejo de la Judicatura.

Integración: Nueve miembros designados: cinco por la Corte Suprema de Justicia; dos por el Congreso de la República. Cada uno de dichos tribunales tendrá dos suplentes nombrados en la misma forma y oportunidad.

Presidencia: Presidente y vicepresidente elegidos anualmente por el Consejo.

Duración: Cinco años.

Requisitos: Las mismas condiciones que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Atribuciones: Designar jueces de los tribunales superiores colegiados, jueces superiores y de primera instancia, de instrucción; inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los tribunales especiales y ordinarios; conocer de las faltas de miembros del Poder Judicial; preparar el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial y presentarlo al Ejecutivo nacional.

PERÚ

Denominación: Consejo Nacional de la Magistratura.

Integración: Siete miembros: uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena; uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos; uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país en votación secreta; dos elegidos en votación secreta por los demás miembros de Colegios Profesionales del país; uno elegido en votación directa por los rectores de las universidades nacionales, y otro, por las universidades particulares.

Duración: Cinco años.

Requisitos: Las mismas condiciones que para ser vocal de la Corte Suprema.

Atribuciones: Nombrar, previo concurso y evaluación, a jueces y fiscales; ratificarlos cada siete años; destituir a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos,

respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias; extender a jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

EL SALVADOR

Denominación: Consejo Nacional de la Judicatura.

Integración: Diez vocales propietarios: cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tres abogados electos por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador y dos abogados de las facultades o escuelas de derecho de las universidades del país; cada vocal tiene suplente.

Duración: Tres años sin reelección inmediata.

Atribuciones: Proponer a la Corte Suprema candidatos para los cargos de Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y de Jueces de Primera Instancia.

PANAMÁ

Denominación: Consejo Judicial.

Integración: Presidentes de la Corte Suprema de Justicia y de las Salas de la Corte, y los Procuradores General de la Nación y de la Administración.

Presidente: Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Atribuciones: Asegurar la independencia, eficiencia, disciplina y decoro de los tribunales; garantizar a magistrados, jueces, agentes del ministerio público y personal subalterno los beneficios de la carrera judicial; formular recomendaciones a proyectos de reglamentos, programas de selección y capacitación; analizar la remuneración del personal, conocer las faltas contra la ética judicial y publicar la jurisprudencia nacional.

COLOMBIA

Denominación: Consejo Superior de la Judicatura.

Integración: Formado por dos salas: una administrativa integrada por seis magistrados designados: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte

Constitucional y tres por el Consejo de Estado: una Sala Jurisdiccional Disciplinaria formada por siete magistrados elegidos por el Congreso Nacional.

Duración: Ocho años en el ejercicio.

Requisitos: Ciudadano colombiano; mayor de treinta y cinco años; abogado; diez años de ejercicio profesional con buen crédito.

Atribuciones: a) De política judicial.- Fijar la división de territorio, crear, suprimir y fusionar cargos, dictar reglamentos, proponer proyectos de ley relativos a la impartición de justicia. b) De carrera judicial.- Administrar la carrera judicial; elaborar listas para la designación de funcionarios judiciales, examinar la conducta y sancionar las faltas de funcionarios judiciales así como de abogados en el ejercicio de su profesión; elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá remitir al gobierno; dirimir conflictos de competencia entre jurisdicciones.

PARAGUAY

Denominación: Consejo de la Magistratura.

Integración: 8 miembros: uno de la Corte Suprema de Justicia designado por ésta; un representante del Poder Ejecutivo; un senador y un diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva; dos abogados de la matrícula; un profesor de la Facultad de Derecho de la universidad nacional, elegido por sus pares y un profesor de las Facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las universidades privadas, elegido por sus pares.

Duración: Tres años.

Requisitos: Nacionalidad paraguaya; treinta y cinco años de edad; título de abogado y mínimo de diez años de ejercicio profesional.

Atribuciones: Proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; proponer en ternas de la Corte Suprema de Justicia candidatos para los cargos de miembros de tribunales inferiores, los de jueces y los de agentes fiscales; elaborar su propio reglamento.

MÉXICO

Denominación: Consejo de la Judicatura Federal.

Integración: Siete miembros, uno de los cuales, es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia; un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito; electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República.

Presidencia: Presidente de la Suprema Corte de Justicia, con duración de cuatro años sin reelección.

Duración: Cinco años, sin reelección.

Requisitos: Los exigidos para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia, y otros que fija la Ley Orgánica del Poder Judicial para quienes provienen de tribunales y juzgados.

Atribuciones: a) Constitucionales.- Administrar, vigilar, disciplinar lo relativo al Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral; resolver sobre la designación, adscripción, remoción de

magistrados y jueces; expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; elaborar el presupuesto del Poder Judicial, salvo el de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral; b) Legales.- Determinar el número y límites territoriales de los circuitos; determinar el número y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada circuito, así como de los juzgados de Distrito; cambiar la residencia de unos y otros; conceder licencias a funcionarios judiciales; acordar las renunciaciones que presenten magistrados y jueces; ordenar visitas o investigaciones; resolver las quejas administrativas; en su caso, imponer las medidas disciplinarias correspondientes.⁹²

⁹² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Capítulo IV
La reforma judicial de 1994

El juez es la justicia animada
Aristóteles

- 1. - Introducción.**
- 2.- Las reformas a la Suprema Corte de Justicia.**
- 3.- La nueva composición de la Suprema Corte de Justicia.**
- 4.- El nuevo método de designación de los ministros de la Suprema Corte y su duración en el cargo.**
- 5.- Los nuevos requisitos para desempeñar el cargo de ministro.**
- 6.- Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia.**
- 7.- Las nuevas atribuciones del Senado de la República en materia judicial.**
- 8.- Breve descripción del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral.**
- 9.- La creación del Consejo de la Judicatura Federal.**

1.- Introducción

La reforma judicial de 1994, derivó de una campaña política en que los candidatos más sobresalientes a la presidencia de la República -Ernesto Zedillo, Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández- presentaron en su oferta, propuestas de cambio sobre el tema justicia. Los planteamientos se referían tanto a la procuración como a la administración de justicia, con especial énfasis en la reforma al Poder Judicial, por una parte, y a los órganos encargados de la procuración de justicia y la prevención del delito, por la otra.

En materia de administración, la iniciativa presidencial de diciembre de 1994, modificó la CP para fortalecer valores centrales de la convivencia social como la justicia y el Estado de Derecho. La exposición de motivos de la propuesta expresa que la reforma judicial recogió la aspiración permanente de la sociedad mexicana de vivir al amparo de normas que garanticen el apego de los gobernantes a los preceptos constitucionales; la seguridad de las personas, el disfrute del patrimonio; el pleno ejercicio de las libertades consagradas por nuestra Constitución, producto de las luchas históricas del pueblo de México.

Con la reforma se busca fortalecer al Poder Judicial, garantizar su cabal independencia y autonomía de los demás poderes. Confirma el papel central que ha tenido la SCJN, institución máxima, esencial para la vigencia de los principios constitucionales, el equilibrio de los poderes de la Unión, y por ello, le asigna un papel político al conferirle nuevas facultades, señaladamente lo relativo a las controversias constitucionales.

Asimismo, la reforma creó el CJF. Esta institución se conoce en México gracias a los esfuerzos del Maestro Héctor Fix-Zamudio. El investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, es el introductor en México, entre otras instituciones, como la del Ombudsman, de los consejos de judicatura. Al destacado investigador mexicano se debe la incorporación conceptual de este órgano y sus trabajos pioneros influyeron notablemente en

las llamadas reformas judiciales de 1994 y 1995. La tarea del profesor Fix-Zamudio rindió frutos en la incorporación constitucional de esa figura, que constituye la forma de autogobierno del Poder Judicial y que se ha caracterizado técnicamente como un órgano constitucional administrativo.

La creación del CJF y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, así como los consejos de las judicaturas locales o estatales que, eventualmente, los Estados de la Federación crean dentro del esquema de su organización judicial, son parte del principio de independencia judicial que eleva al Poder Judicial al sitio de auténtico poder que le corresponde, equiparado al Ejecutivo y al Legislativo. La figura del consejo de la judicatura constituye una verdadera revolución judicial, académica y política en cuanto a la organización administrativa y de gobierno del Poder Judicial.

La reforma constitucional se hizo con tal celeridad, que la eficacia ha sido objeto de crítica para unos y de consideración académica para otros. Un sector importante de críticos, ha estimado que debió haberse hecho una consulta de mayor envergadura,⁹³ con mayor tiempo al empleado por el Senado de la República,⁹⁴ la Cámara de Diputados,⁹⁵ la Facultad de Derecho;⁹⁶ el Instituto

⁹³ Particularmente lúcida es la crítica de Sergio García Ramírez sobre la celeridad: "Esa reforma, que tuvo sus aciertos y sus errores - suponer que sólo hay aquellos o únicamente éstos equivale a creer que se trata de una reforma "sobrehumana"-, se llevó adelante con una celeridad insólita. No se dió el tiempo para una consulta nacional, amplia, polémica. Los juzgadores se recataron: no se escuchó su voz, pese a ser los destinatarios formales de este proceso; fueron por decirlo de alguna manera los grandes ausentes. Apenas transcurrieron diez días para que quedara sellada la suerte -y algo más: el texto en puntos y comas- del cambio de un buen número de preceptos constitucionales. Ese fue el tiempo que transcurrió desde la presentación de la iniciativa en la Cámara de origen hasta la lectura del dictamen que definió las modificaciones." *Excelsior*, 22 de febrero de 1996, *En el fondo está el uso del poder. Estado, Justicia y Ética*.

⁹⁴ Foro nacional sobre la reforma del Poder Judicial, *Propuesta en relación con la iniciativa de reforma constitucional en materia judicial*, 12 de diciembre de 1994, organizador: Senador Juan de Dios Castro, en coordinación con la Universidad Juárez de Durango, 14 de diciembre de 1994.

⁹⁵ *Foro de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, 17 a 19 de diciembre de 1994.

⁹⁶ *La reforma constitucional para el fortalecimiento de la justicia*. Ponentes: Máximo Carvajal Contreras, Ignacio Burgoa, Moisés Moreno Hernández, Pedro Zorrilla Martínez, Sergio García Ramírez, Luis Capín Hernández, 14 de diciembre de 1994.

de Investigaciones Jurídicas,⁹⁷ y la Coordinación de Humanidades de la UNAM;⁹⁸ instancias prácticamente únicas en el proceso de análisis de la reforma. No obstante, para otros, la celeridad con que ocurrió, que en sí misma no constituye un elemento cualitativo importante, cobró especial interés, dadas las repercusiones políticas de la reforma. La más notable fue alterar la composición e integración política del Poder Judicial de la Federación. La práctica de nombramientos a cargo de los ministros por razones personales, frente a un sistema de carrera judicial, sujeto a reglas objetivas, a la luz pública, con funcionarios designados por otros poderes empieza a tener un efecto sobre las redes, lealtades y grupos del pasado.

Los hechos calendáricos son que el día 5 de diciembre de 1994 se presentó la iniciativa de reformas constitucionales a la Cámara de Senadores; el día 31 de diciembre ya estaban publicadas en Diario Oficial de la Federación con modificaciones que incorporó el Senado; el 23 de enero de 1995 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el 26 de mayo de 1995, se publicó una nueva LOPJF.

Contrasta esta eficacia legislativa con la parsimonia de la reforma judicial argentina que creó el Consejo de Magistratura de ese país y que ha tenido ya el vencimiento de dos plazos "inexorables" para la promulgación de la ley que reglamente el Consejo.⁹⁹

⁹⁷ Mesa redonda para discutir la iniciativa presidencial de 5 de diciembre de 1994, con la cual se inicia la reforma judicial, 13 de diciembre de 1994.

⁹⁸ Seminario organizado por la Coordinación de Humanidades de la UNAM, con el Senado de la República, Las reformas al Poder Judicial, coordinador: Mario Melgar Adalid, participantes: José Sarukhán Kermez, Fernando Ortiz Arana, Ingrid Brena Sesma, José Trinidad Lánz Cárdenas, Juan de Dios Castro Lozano, Máximo Carvajal Contreras, Elisur Arteaga Nava, Roberto Ortega Lomellín, Arturo F. Zaldivar Lelo de Larrea, Mario Melgar Adalid, Arnaldo Córdova, Ambrosio Velasco Gómez, Omar Guerrero Orozco, Ma. Teresa Gómez Mont, Alonso Lujambio Irazábal, Emilio O. Rabasa, Ignacio Carrillo Prieto, René González de la Vega y José Luis Soberanes Fernández (según ocurrieron las presentaciones).

⁹⁹ Arturo Pellet Lastra, *La versión argentina del Consejo de la magistratura y del jury de enjuiciamiento*, conferencia sustentada en el Seminario "La reforma constitucional en

En España tomó dos años la creación del Consejo General del Poder Judicial, pues fue hasta 1980 en que se instaló, después de su introducción en la Constitución de 1978.¹⁰⁰

2.- Las reformas a la Suprema Corte de Justicia

La reforma constitucional de 1994, modificó sustancialmente la composición orgánica y funcional de la SCJN. Las notas más relevantes de la reforma consisten en:

- a) la nueva composición de la Corte, que cambió de veintiséis a once ministros,
- b) El nuevo método de designación de los ministros de la Corte, ahora a cargo del Senado a propuesta en terna del presidente de la República,
- c) la duración en el cargo de ministro que se limitó a quince años,
- d) los nuevos requisitos para ocupar el cargo de ministro,
- e) las nuevas facultades a la SCJN relacionadas con la reestructuración de las controversias constitucionales y la creación de la acción de inconstitucionalidad, y, como se dice en inglés *last but not least*,
- f) la creación del CJF.

3.- La nueva composición de la Suprema Corte de Justicia

La reforma modificó la composición de la Suprema Corte para volver a la propuesta del Constituyente de 1917, que establecía once como número para integrar el máximo tribunal del país. Este segmento de la reforma fue el que ocupó la mayor atención de la opinión pública al reducir de veintiséis a once los

Argentina y México", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 17 de agosto de 1994.

¹⁰⁰ Pascual Sala Sánchez, *Reflexiones sobre el Consejo de la judicatura a la vista de la experiencia del Consejo General del Poder Judicial en España*, en *Coloquio sobre El Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, p. 38.

ministros integrantes del tribunal. Algunos críticos adujeron que se trataba de un golpe mortal al Poder Judicial. Sin embargo, el Poder Judicial estaba entonces integrado, según lo disponía la Constitución, además de la SCJN, por tribunales de circuito y juzgados de distrito, órganos que no dejaron de funcionar.

En efecto, la última Comisión de Gobierno y Administración de la Corte ejerció las funciones de control y disciplina de los órganos jurisdiccionales y atendió los asuntos administrativos del PJE, durante el *interregno* que propició la reforma constitucional.¹⁰¹ También llevó a cabo la primera insaculación de jueces y magistrados que integrarían el CJF en su primera época; ¹⁰² designó una comisión de gobierno para administrar los asuntos del periodo y se ocupó de la transición derivada de la reforma.

El constituyente permanente resolvió lo anterior a través de reglas transitorias para el funcionamiento de la Corte, y para la designación de los nuevos ministros, que fueron propuestos por el presidente de la República al Senado para su designación, conforme a un nuevo procedimiento.

Como ya se dijo lo que más llamó la atención de la opinión pública, fue precisamente la reducción en el número de ministros. Ingrid Brena Sesma, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, rescató una propuesta formulada por el senador Rodolfo Brena Torres cuyo propósito, según la iniciativa de reforma constitucional que presentó a fines de la década de los sesentas, era garantizar la eficacia del juicio de amparo para lograr una auténtica protección de los intereses jurídicos y las garantías constitucionales a favor de los habitantes del país. La iniciativa, de quien más adelante sería

¹⁰¹ Artículo sexto transitorio del Decreto por el que se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 31 de diciembre de 1994.

¹⁰² Toda vez que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo décimo cuarto transitorio) fijó nuevos requisitos para ocupar el cargo de consejero, ordenó al Presidente del Consejo de la Judicatura Federal y a los consejeros designados por el Senado de la República y por el Poder Ejecutivo insacular a los magistrados de circuito y al juez de distrito que ocuparían el cargo.

governador del Estado de Oaxaca, planteaba el aumento del número de tribunales de circuito y juzgados de distrito a fin de que

los amparos contra sentencias definitivas o laudos dictados por los tribunales judiciales o administrativos por violaciones cometidas en ellos o las sustanciales cometidas durante la secuela del procedimiento, se interpusieran directamente ante el tribunal colegiado de circuito bajo cuya jurisdicción esté el domicilio de la autoridad que pronuncie la sentencia o laudo.

La propuesta se vería reflejada años después en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987, sin que, por cierto, se diera crédito alguno al legislador oaxaqueño por su contribución.

Fue Emilio O. Rabasa quien llamó la atención sobre dicha propuesta en el seminario "Reformas al Poder Judicial",¹⁰³ en cuanto a la reducción del número de ministros de la Corte. En efecto, el proyecto Brena Torres, formulado al finalizar los años cincuenta, consideraba el funcionamiento de la Suprema Corte siempre en Pleno y compuesta por once ministros, solución contenida desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Si bien este documento distribuía a los ministros en tres salas, la Constitución de 1917 reprodujo el concepto señalando que *funcionaría* también con 11 ministros en Pleno.

No obstante, el asunto también había sido abordado por el maestro Héctor Fix -Zamudio. En un ensayo, consideró que existe una tendencia hacia el otorgamiento de facultades discrecionales a la SCJN; en este sentido se habían producido algunos intentos legislativos. Rodolfo Brena Torres presentó su iniciativa a fin de que la Suprema Corte conociera de manera exclusiva cuestiones de constitucionalidad, confiriendo a los tribunales de circuito el conocimiento de los juicios de amparo en los que se discutieran cuestiones de legalidad ordinaria. No obstante se observa que:

¹⁰³ Organizado por el Senado de la República y la Coordinación de Humanidades de la UNAM, 25 de enero de 1995. Existe una publicación: Reformas al Poder Judicial, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Coordinador Mario Melgar Adalid, 1995.

de manera irreversible se avanza hacia la configuración de la Suprema Corte mexicana como un verdadero tribunal constitucional que conozca y decida sobre las disposiciones de la Constitución federal.¹⁰⁴

La comisión de senadores encargada de dictaminar la iniciativa del abogado oaxaqueño Brena Torres, la desechó por considerarla *radical*, por tratar de modificar de raíz la estructura y atribuciones de la SCJN. La propuesta de Brena Torres buscaba, desde 1959, fortalecer el carácter de la Suprema Corte como órgano de control constitucional y con anticipación notable, darle el papel de garante del federalismo mexicano y de la división de poderes.

La Constitución de 1917 estableció que la Corte se compondría de once ministros y funcionaría siempre en Pleno. El artículo 94 constitucional ha tenido varias reformas que aumentaron la composición de la SCJN hasta la reforma vigente que, como se ha dicho, regresó a la idea original, si bien facultándola para funcionar en Pleno o en salas. En 1928 se aumentó el número de ministros de once a dieciséis, estableciéndose que funcionarían en Pleno y en tres salas de cinco ministros cada una. En 1934 la Constitución dispuso que la Corte incrementaría su número de integrantes a veintiuno, quienes actuarían en Pleno y en cuatro salas: penal, administrativa, civil y laboral. Otra reforma en 1951 introdujo la figura de los supernumerarios, con lo que la Corte llegó a veintiséis ministros. El regreso de la Corte a su composición original de once ministros canceló las figuras de los supernumerarios.

La idea de regresar al número original para integrar la SCJN que propuso don Venustiano Carranza en su proyecto de Constitución, fue enarbolada por varios juristas, entre ellos don Antonio Carrillo Flores, quien señaló que la Suprema Corte debería estar compuesta por un número menor de

¹⁰⁴ Héctor Fix-Zamudio, *La reforma en el derecho de amparo*, en *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 502.

magistrados, a los que tenía la Corte en el momento en que escribía, y que siempre funcionase en Pleno.¹⁰⁵

Como lo planteó el Maestro Héctor Fix-Zamudio, en otro trabajo, la nueva composición es adecuada y congruente desde el punto de vista de las funciones de la Corte como tribunal constituyente.¹⁰⁶

4. El nuevo método de designación de los ministros de la Suprema Corte y su duración en el cargo

La reforma constitucional de 1994 introdujo un nuevo método de designación de los ministros a partir de una terna propuesta por el presidente de la República. Con ello se canceló el anterior mediante el cual el presidente proponía al Senado un nombre para ser aceptado o rechazado.

La sustitución de los ministros que integraban la Corte antes de la reforma, se hizo a través de una lista de dieciocho personas, misma que presentó el presidente de la República al Senado, quienes comparecieron ante este órgano legislativo y de las cuales fueron nombradas once para ser ministros. Al Senado comparecieron únicamente 17 personas, pues una de ellas renunció al considerar que no cumplía con los requisitos constitucionales.

El sistema de ternas es inconsistente, en tanto somete a un examen público a tres personas, de las cuales dos resultarán vencidas. Puede darse el poco deseable caso de que alguien decline la candidatura por no querer comparecer con personas a quienes les confiera mayores o menores cualidades que las propias, o bien que resulte reprobado y sufra una merma en su prestigio profesional, académico o político.

La designación se hace ahora por mayoría calificada de dos terceras partes de la votación del Senado y no con mayoría simple como estipulaba la

¹⁰⁵ Antonio Carrillo Flores, *Op. Cit.*, p. 77.

¹⁰⁶ Héctor Fix-Zamudio, en Comentario al artículo 94 constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Tomo II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1995, p. 935.

Constitución antes de la reforma. La alteración de la estructura y funcionamiento de la Corte es de gran trascendencia política y jurídica y es el inicio de su transformación en un tribunal de vigilancia constitucional.

5.- Los nuevos requisitos para desempeñar el cargo de ministro

La reforma de 1994 modificó los requisitos que se exigían para la designación de ministros de la Corte. De acuerdo con la Constitución, tienen varios propósitos relacionados con la edad, conocimientos, atributos éticos, residencia en el país, independencia política, capacidad y probidad jurídicas, y honorabilidad y competencia profesional:

I.- *Edad.* La edad mínima que exige la Constitución es de treinta y cinco años, pero no se fija, como antes, una máxima. Antes de diciembre de 1994 la Constitución consignaba que la edad límite era de sesenta y cinco años, y por ello se fijó en la ley orgánica correspondiente como edad de retiro de los ministros la de setenta años. La innovación de estipular únicamente edad mínima de ingreso, cancelar la de retiro forzoso la habían seguido las constituciones anteriores y es congruente, por una parte, con los logros de la medicina que han aumentado el promedio de vida de la población mexicana, y por la otra, no menos importante, con la tradición de nuestra sociedad de reconocer el trabajo, la prudencia y la sabiduría de las personas en edad avanzada.

No obstante, no es congruente con lo que establece la LOPJF en cuanto al retiro forzoso de jueces de distrito y magistrados de circuito a los setenta y cinco años, y que se entiende en tanto no existe duración del cargo de juez o magistrado, como sí existe de quince años para los ministros, quienes durante ese lapso son inamovibles.¹⁰⁷

II.- *Conocimientos.* La Constitución establece requisitos para los ministros de la Suprema Corte vinculados con la formación profesional. Deben ser, como

¹⁰⁷ Artículos 106 y 108 de la LOPJF, respectivamente.

resulta obvio, licenciados en derecho, con título expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello. Se refiere a los que podrían expedir el propio Poder Ejecutivo federal, los gobiernos de los estados a través de instituciones educativas que les pertenecen, y naturalmente las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía o autoriza para ello.

No siempre ha sido tan obvio el requisito profesional, pues la Constitución de 1857 no lo señalaba. Los ministros eran entonces electos popularmente y por ello los electores valoraban los atributos personales de los candidatos a formar parte de la Suprema Corte, pero no su formación ni méritos académicos.

La reforma de 1994, aumentó de cinco a diez años el requisito de antigüedad mínima del título profesional de licenciado en derecho. Esta modificación propicia que las personas electas para los cargos tengan una mayor experiencia profesional en beneficio del desempeño colegiado del órgano.

III.- Atributos éticos. La Constitución exige atributos morales, como lo es gozar de buena reputación, una apreciación subjetiva, aun cuando agrega un elemento objetivo en el no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de delitos como el de falsificación o aquellos en contra de las personas en su patrimonio (fraude, abuso de confianza) o cualquier otro que lastime la buena fama cualquiera que haya sido la pena, el candidato quedará inhabilitado.

Es comprensible que el constituyente detallara las conductas delictivas que inhabilitan para desempeñar el cargo de ministro de la Corte o consejero de la judicatura federal. El presidente de la República, al formular su terna, deberá considerar entonces la reputación de sus candidatos y verificar que no existan sentencias condenatorias en contra de ellos, en tanto el Senado está facultado para confirmar si es que efectivamente gozan de buena reputación.

IV.- *Residencia en el país.* Este requisito es una reminiscencia del siglo pasado, cuando el país estuvo sujeto a los embates de potencias extranjeras, como los intentos de reconquista españoles, la exitosa intervención norteamericana y la intervención francesa. A mi modo de ver ya no se justifica pues el compromiso nacionalista y la responsabilidad de pertenecer a un país no están condicionados ni se ponen en entredicho por residir en el extranjero. Si la Constitución considera la información necesaria sobre las condiciones de la vida política, social, jurídica y económica de la nación, las nuevas comunicaciones y la informática subsanan las dificultades que podría propiciar la distancia geográfica. En este sentido, aunque no lo resolvió del todo, la reforma de 1994, redujo el requisito de residencia en el país de cinco años a dos. Cinco años de residencia en el país es una extensión muy amplia en una época en que la movilidad de las personas y la nueva tecnología de transporte y comunicación han tenido un desarrollo tan notable. Además, no deja de ser inadecuado que por la antigua disposición, funcionarios del servicio exterior o residentes en el extranjero por razones de trabajo al servicio del Estado mexicano, dos años antes de la designación, no pudieran ser electos ministros de la Corte. El texto anterior a la reforma eximía del requisito de haber residido en México a quienes se hubieren ausentado del país por un periodo menor de seis meses, si la ausencia fue motivada por haber prestado servicios a la república.

V.- *Independencia política.* Esta limitación fue introducida en la reforma judicial de 1994 para evitar el tránsito de ida y regreso de la Corte a los cargos públicos y de tales puestos al sitio de la Corte. Se impide el nombramiento de ministro de la Corte a quienes hayan desempeñado cargos públicos como el de secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún estado o Jefe del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento.

Esta disposición propicia la independencia de los más altos juzgadores del país y por ello evita el vínculo inmediato y directo, al menos el año previo, de funcionarios de otros poderes, con enorme fuerza e influencia política, como son quienes enumera la Constitución, con el PJF.

No obstante, en nuestro país no se ha llegado a determinar la neutralidad política de jueces y magistrados, como lo establece el sistema español, en que tales funcionarios no pueden pertenecer a partidos políticos o sindicatos o tener empleo al servicio de los mismos. Más aún, en ese sistema no pueden dirigir a las autoridades o funcionarios públicos felicitaciones o censuras por sus actos.¹⁰⁸ En nuestro medio, sí se prevén tales requisitos para magistrados del Tribunal Electoral y para los magistrados de los tribunales electorales de los Estados y para sus servidores.¹⁰⁹

VI.- Requisitos de capacidad, probidad jurídicas, de honorabilidad y competencia profesional.

La Constitución mexicana consideró, en la reforma de 1994, que los ministros de la Corte, consecuentemente los consejeros de la judicatura federal, como repetiremos más adelante, deben cubrir requisitos de capacidad, probidad jurídica, de honorabilidad y competencia profesional.

6.- Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia

La reforma separó las competencias jurisdiccionales y administrativas, y desde el punto de vista sustantivo tuvo como propósito fortalecer el papel de la Suprema Corte como órgano de control constitucional. La competencia que se le otorgó a la Corte se refiere al conocimiento de las controversias y las acciones de inconstitucionalidad.¹¹⁰ En efecto, como es bien sabido, el juicio de amparo no comprende la declaración *erga omnes* en materia constitucional, toda vez que

¹⁰⁸ Artículo 395 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español.

¹⁰⁹ Inteligente observación que me formuló el magistrado J. de Jesús Orozco Henríquez, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹¹⁰ Artículo 105 constitucional.

se trata de un medio de protección, eficaz y necesario pero de carácter individual; no para garantizar la supremacía de la Constitución, que los sistemas modernos confieren a un órgano especializado, en ocasiones ajeno al Poder Judicial, como ocurre en España¹¹¹

Se ampliaron las facultades de la Suprema Corte para conocer las controversias entre diversos órganos, entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión y los poderes de las entidades federativas o entre órganos de gobierno del Distrito Federal. La nueva política mexicana y su creciente complejidad demandaban un cauce jurídico para resolver las naturales diferencias entre los órganos. Los planteamientos que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Artículo 105 constitucional se han presentado ante la Corte y han ocupado la atención pública del país, indican la reforma era esperada, la Suprema Corte desempeña un papel de creciente importancia en la solución de conflictos de naturaleza política y con ello se fortalecerá el federalismo, el principio de división de poderes y la democratización del país.

Un porcentaje mínimo de integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o el Procurador General de la República pueden llevar ante la SCJN el planteamiento de inconstitucionalidad de leyes que hubieren sido aprobadas por los órganos legislativos de los cuales tales minorías formen parte; se consigna las resoluciones de la Corte sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada tengan efectos generales.

Si bien hubo un avance notable con la reforma, se escucharon críticas sobre los términos para configurar las nuevas atribuciones. Una de las críticas más severas, es la tocante a los titulares del ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad. En el artículo 93 se incurrió en el vicio de exigir un número y porcentaje determinado fijo, con lo que se le da un carácter numérico

¹¹¹ Constitución española, artículo 159.

a la acción de inconstitucionalidad. Si existe el 32 por ciento o el 25 por ciento, o menos, no significa que ese porcentaje haga improcedente una solicitud de inconstitucionalidad. Nada influye en que fuera formulada y firmada por menos o por más de un número determinado, sino en los argumentos esgrimidos y que la Corte debería, en todo caso, valorar.

Las cuestiones de constitucionalidad no se pueden ni deben valorar numéricamente o por relevancia política de quienes pueden presentarlas. Basta que una persona lo plantee para que se revise y, de considerarse, se declare tal circunstancia, si la ley es contraria a los preceptos constitucionales. Por otra parte, el plazo de treinta días naturales para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad a partir de la publicación de la norma parece demasiado breve, si se toma en cuenta que las normas constitucionales son harto complejas y es justamente su uso, aplicación y su interpretación lo que permite descubrir particularidades que podrían enfrentarla con las normas superiores contenidas en el texto constitucional. Existe un sector que considera adecuado limitar el plazo para dar seguridad jurídica a los destinatarios de la ley. No obstante, el asunto de constitucionalidad es de tal manera relevante desde el punto de vista del Estado de Derecho y político que no debería estar sujeto a plazos perentorios.

La reforma modificó la expresión constitucional de legislaturas de los estados, o legislaturas locales, por la de órganos legislativos estatales sin que la sintaxis o una razón de fondo haya aconsejado la nueva terminología.

7.- Las nuevas atribuciones del Senado de la República en materia judicial

El Senado de la República empieza a mostrar la apertura y dinamismo que le exige la sociedad mexicana. Si la Cámara de Diputados tuvo un notable desarrollo político en los últimos lustros, no ocurrió lo mismo con el Senado hasta la reciente reforma que estableció la ampliación del número de senadores de mayoría y la inclusión del sistema de senadores de primera minoría. El

Senado había permanecido con el mismo número de integrantes, con independencia del aumento demográfico del país y de las notables evoluciones políticas y democráticas vividas.

Desde su restauración en 1874, el Senado mantuvo fija la cantidad de sus representantes por entidad. La reforma al artículo 56 constitucional estableció que la senaduría de primera minoría, le será asignada a la fórmula de candidatos a la cabeza de la lista del partido político que hubiera ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.¹¹² Lo anterior permite que cualquier minoría pueda acceder a la representación senatorial, porque la cuantificación de sus votos está en vínculo directo con los votos obtenidos, sin importar la votación nacional. La reforma tuvo el efecto de integrar otras fuerzas políticas a la vida del Senado, sin utilizar la vía de la mayoría únicamente, lo que refuerza el carácter regional y multirregional que empiezan a mostrar algunos partidos de oposición. El rompimiento de la hegemonía abrumadora de las mayorías en el Senado, sin quebrar la paridad en la representación de las entidades federativas, tendrá seguramente un efecto beneficioso en la vida democrática del país. Las nuevas facultades de la Cámara de Senadores, como las relacionadas con el Poder Judicial se inscriben en esta tendencia renovadora.

La reforma constitucional de 1994 comprendió 27 artículos constitucionales sustantivos y 12 artículos transitorios. De los preceptos sustantivos 13 y 3 transitorios se refieren a la relación entre el Senado y el Poder Judicial, son las modificaciones que he denominado reformas en materia judicial.

Si la reforma de 1994 confiere independencia y autonomía al Poder Judicial, también fortalece al Senado de la República, y esa repercusión

¹¹² Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993.

favorable a los dos poderes que colaborarán constitucionalmente es algo digno de resaltar.

Entre las reformas relativas al Senado, destaca el nuevo método de designación de los ministros de la Corte, a partir de la terna propuesta por el presidente de la República, la facultad del Senado para designar dos miembros del CJF y de ratificar al Procurador General de la República. La nueva atribución del Senado requirió de la reforma al artículo 76 de la Constitución para conferir al órgano legislativo la facultad de designar a los ministros de la SCJN de entre la terna que le someta el presidente de la República, así como otorgar o negar las solicitudes de licencia o renuncia presentadas por el presidente. La reforma judicial tuvo una notable omisión: no conferir al Senado, en el apartado de sus facultades, la de designar a dos de los consejeros que integren el Consejo de la Judicatura Federal, mención que se encuentra en el artículo 100 constitucional.

La Cámara no sólo aprobará las designaciones propuestas por el presidente de la República, sino que hará verdaderas designaciones. Históricamente es la primera vez que existe una renovación casi simultánea (15 meses de diferencia) en el número y composición del Senado y de la Corte; se exceptúa la Constitución de 1824, en que se configuraron simultáneamente ambos órganos.

8.- Breve descripción del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral.

La Constitución de 1824, al establecer el sistema federal, creó un número abultado de organismos judiciales formados por los tribunales federales de una parte, y por los de las entidades federativas a los cuales la primera Constitución federal mexicana les otorgó autonomía orgánica y procesal en la administración de la justicia local, de la otra. El maestro Fix-Zamudio ha planteado que la doble jurisdicción, federal y local, subsiste hasta nuestros días, aun cuando sólo

sea de manera ficticia, pues se ha dado una centralización que se apartó del modelo norteamericano:

en cuanto los tribunales de las entidades federativas carecen de una verdadera autonomía judicial que, por el contrario sí se conserva en los ordenamientos constitucionales de Argentina y de Brasil, en los cuales las controversias en que se discute la aplicación de leyes de carácter local son resueltas de manera definitiva por los tribunales provinciales o estatales y sólo cuando se plantea un caso federal, es decir, una contradicción entre dichos ordenamientos locales y la Constitución Federal o con alguna ley nacional, según el modelo estadounidense, se puede acudir a la jurisdicción federal, a través del medio de impugnación que en ambos países recibe el nombre de recurso extraordinario constitucional.¹¹³

La tendencia centralizadora así como la vuelta a modelos unitarios y unificados, proviene del sistema español, que dejó su huella en América Latina. Venezuela, no obstante su régimen federal, ha unificado sus tribunales en un sólo organismo, asunto también hecho por un país con régimen federal, ajeno a nuestra tradición hispánica, como es Alemania.

En México se da una superposición de competencias de los tribunales federales y locales, pues la doble jurisdicción es ficción, ya que se tiende a la unificación a través del juicio de amparo contra sentencias judiciales; las decisiones de los tribunales supremos o superiores de las entidades federativas, se impugnan ante el PJE, que se convierte en un órgano jerárquico que dicta la decisión final, casi como en un sistema de casación.

Existe un número creciente de órganos jurisdiccionales de carácter federal divididos por circuitos y distritos judiciales, y por materias en ciertos lugares en que la especialización sea posible. Se trata de un enorme sistema integrado por 83 tribunales colegiados, 47 tribunales unitarios y 175 juzgados

¹¹³ Héctor Fix-Zamudio, *Organismo Judicial y Ministerio Público, en Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, pp. 329-330.

de distrito, distribuidos en 23 circuitos, a los que habrán de agregarse los nuevos órganos jurisdiccionales que el Consejo de la Judicatura cree con base a sus nuevas atribuciones.¹¹⁴

El primer circuito, que corresponde a la zona metropolitana de la ciudad de México, está compuesto por cuatro tribunales colegiados en materia penal, seis tribunales colegiados en materia administrativa, nueve tribunales en materia civil, nueve tribunales colegiados en materia de trabajo, cuatro tribunales unitarios y treinta juzgados de distrito en el Distrito Federal, todos ellos desde luego, con residencia en la ciudad de México. Los demás circuitos pueden abarcar varias ciudades de un mismo estado o bien varias ciudades de dos o más estados.

El sistema mexicano es un mixto que tiene un pie en la tradición española y varios injertos del sistema norteamericano. La propia denominación de los órganos así lo confirma. Existen jueces de *distrito* como en los Estados Unidos y *tribunales*, como en España. Nuestra Suprema Corte no se denomina Tribunal Supremo, ni siquiera Corte Suprema como aconsejaría el uso del español, sino que se volvió Suprema Corte, tal vez por lo de la *Supreme Court*.

Los tribunales colegiados son verdaderos tribunales supremos en sus respectivas circunscripciones y en las materias de su competencia. Sólo pueden revisarse sus decisiones en casos excepcionales ante la SCJN. Existen también los tribunales unitarios de circuito que son realmente unipersonales y actúan como órganos de apelación de las resoluciones de los jueces de distrito en materia ordinaria federal, confirmando o revocando las sentencias de los jueces federales; tienen competencia para conocer de los amparos indirectos interpuestos contra violaciones a las garantías individuales cometidas en un proceso por otros tribunales unitarios de circuito.

¹¹⁴ Los datos corresponden a noviembre de 1995.

9.- La creación del Consejo de la Judicatura Federal

En nuestro país uno de los más remotos antecedentes del CJF es el acuerdo del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal en que se propuso y aprobó la creación del Consejo Supremo Judicial, integrado por miembros del PJJ, con facultades relativas a la administración, disciplina y gobierno del Poder Judicial. El maestro Héctor Fix-Zamudio transcribe un texto de tal Congreso que constituye sobre la conveniencia de crear consejos de judicatura:

Es conveniente el establecimiento de un organismo autónomo que podría intitularse Consejo Superior de la Judicatura o Consejo Supremo Judicial, dirigido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia e integrado por representantes de los funcionarios judiciales de la Federación, con la finalidad de asegurar independencia, eficacia, disciplina, decoro de los tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial, tal como se consigna en la Constitución Venezolana de 1961; y además en ausencia en nuestro país de una Secretaría de Justicia, debe conferírsele la facultad de estudiar y formular los proyectos de Ley conducentes al perfeccionamiento de la estructura y organización del Poder Judicial Federal, así como de los ordenamientos procesales en todas las ramas del enjuiciamiento federal, otorgándole el derecho de iniciativa de los proyectos relativos a la Suprema Corte de Justicia. ¹¹⁵

La tarea de estos órganos administrativos y de disciplina, es alcanzar la independencia del Poder Judicial a través de acciones como designación, ascensos, adscripción, estímulos al desempeño, capacitación y formación de los jueces. En Europa, no obstante el desarrollo de estas instituciones, no hay un país que haya resuelto completamente el asunto de la autonomía financiera de los órganos jurisdiccionales. Subsisten todavía facultades del Poder Ejecutivo

¹¹⁵ Héctor Fix-Zamudio, *Organismo Judicial y Ministerio Público, Op. Cit.*, p.370.

para administrar los dineros públicos destinados a la prestación del servicio de administración de justicia. De esta manera sigue correspondiendo al Poder Ejecutivo una parte medular del diseño de la política judicial.¹¹⁶

La creación del CJF mexicano forma parte de la decisión política de iniciar una reforma judicial; ha sido una de las piezas centrales. Entre las opciones que se presentaron de regresar al modelo de secretaría de justicia, órgano de la administración centralizada encargado de atender las cuestiones administrativas del Poder Judicial, y que existió en nuestro país durante el siglo XIX hasta la Constitución de 1917, asunto que habían planteado algún sector académico y el foro con insistencia,¹¹⁷ y establecer un órgano de disciplina, gobierno y administración, se resolvió por una solución cercana al modelo europeo de consejo de magistratura, particularmente próximo al sistema español, con algunas variables propias de un sistema federal y republicano.

El debate sobre la reforma del sistema de justicia en 1994, trajo nuevamente a discusión la posibilidad de crear una vez más una secretaría de justicia. A pesar de ello, prevaleció la idea, más moderna, de establecer consejos de judicatura, conforme al prototipo europeo y no al norteamericano.

La sociedad mexicana había expresado, desde hacía decenios y con insistencia, su reclamo por un sistema de justicia que permitiera el pleno ejercicio de las libertades y garantías consagradas por las leyes y el Estado de Derecho, donde imperasen normas de convivencia que integran el marco jurídico. En muchas ocasiones, así en el rigor de la academia como en la libertad de la tribuna parlamentaria o de la plaza pública, se ha cuestionado nuestro sistema de administración de justicia. Se ha dicho con razón que el problema no ha sido tanto ausencia de leyes, sino de hombres justos que las

¹¹⁶ Luis María Díez-Picazo, *Sobre la independencia del Poder Judicial: notas de derecho comparado, en Protección Jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Madrid, Editorial Civitas, 1993, p. 174.

¹¹⁷ Antonio Martínez Báez, *Op. Cit.*, tomo I, pp. 533-545.

apliquen con sabiduría y probidad. Esto es cierto. Me parece que se trata también de un problema de organización y sistemas modernos y adecuados a las exigencias del país. La administración debe ser una herramienta de la justicia, pues difícilmente se puede administrar justicia con una organización obsoleta, inoperante y sujeta a intereses subjetivos, personales o de intereses de grupo o camarillas.

Después de una campaña política por la presidencia de la República, en que uno de los ejes temáticos de los candidatos fue precisamente el de la justicia, como ya señalé, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma constitucional para el PJF, a la que seguirán otras a las leyes reglamentarias.¹¹⁸

Se ha revisado que la noción de independencia del juez está ligada a la de su responsabilidad jurídica y moral frente a la sociedad que le ha encomendado la prestación de uno de los servicios públicos fundamentales. Aquella es indisoluble de la responsabilidad de los juzgadores, de manera como se instrumenta, de las cuestiones disciplinarias y de la autoridad que la tiene bajo su cargo y está facultada para exigirla.

Algunos países europeos han dado una respuesta doble a la interrogante sobre el órgano que debe aplicar las medidas disciplinarias, ante la necesidad de preservar la independencia judicial: por una parte en Alemania, por dar un ejemplo, el establecimiento de la responsabilidad se hace mediante resolución judicial, lo cual impide la intromisión de poderes ajenos al Judicial en la exigencia disciplinaria, y por la otra a través de la creación de órganos *ad hoc*, y al margen del Poder Ejecutivo, como los consejos de judicatura o de magistratura, como lo han resuelto Francia, Italia, Portugal y España, entre otros.

Los consejos de magistratura procuran la independencia judicial; su concepción y funcionamiento se oponen a la injerencia del Poder Ejecutivo en

¹¹⁸ La reforma se publicó en Diario Oficial de la Federación, de 31 de diciembre de 1994.

cuestiones disciplinarias judiciales y a los órganos del propio Ejecutivo encargados de la relación con el Judicial, generalmente denominados secretarías o ministerios de justicia que interfieren en la actividad judicial, al menos en el orden administrativo.

La reforma constitucional de 1994 creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano constitucional administrativo con las facultades que le fueron restadas a la Suprema Corte, referidas a la administración, vigilancia y disciplina del PJJ. Con ello se resolvió el problema de órganos jurisdiccionales que tienen a su cargo funciones administrativas.

La Suprema Corte de Justicia contaba con facultades no jurisdiccionales atribuidas por el orden jurídico mexicano y que convirtieron al más alto tribunal del país en el órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación.¹¹⁹

¹¹⁹ José Ramón Cossío Díaz, abordó sistemáticamente en 1992 las atribuciones no jurisdiccionales de la Corte. Cfr., Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992

Capítulo V

Integración, órganos y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal

El Consejo de la Judicatura Federal mexicano forma parte de la decisión política de iniciar una reforma judicial de grandes aspiraciones

José Vicente Aguinaco Alemán

- 1.- La integración del Consejo de la Judicatura Federal.**
- 2.- La presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.**
- 3.- El funcionamiento del Pleno.**
- 4.- El procedimiento de insaculación.**
- 5.- Los consejeros, requisitos para el desempeño del cargo, restricciones, impedimentos.**
- 6.- Creación e integración de comisiones, las comisiones unidas.**
- 7.- Las secretarías ejecutivas del Consejo.**

1.- La integración del Consejo de la Judicatura Federal

En México no ha sido usual que las iniciativas presidenciales se modifiquen sustancialmente por las cámaras del Congreso. Sin embargo el nuevo Senado modificó las iniciativas de reforma constitucional y legal sobre el Poder Judicial, no sólo en forma sino de fondo y estructura.

La iniciativa proponía la regla constitucional para integrar el CJF con siete miembros: dos provenientes del Judicial de la Federación, dos consejeros designados por el Senado de la República y dos por el Ejecutivo Federal. La presidencia quedaría a cargo del ministro de la Corte que resultara electo presidente de la misma y se establecía que el juez y magistrado serían electos.

Esta integración daba, en mi opinión, un balance adecuado y conveniente para la colaboración de poderes, en tanto proponía tres miembros provenientes del Poder Judicial, dos designados por el Legislativo y dos por el Ejecutivo. No obstante, la Cámara de Senadores modificó la iniciativa al determinar que el Consejo se compondría en efecto por siete miembros, únicamente que el presidente de la República nombraría uno sólo; mientras que un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito serían electos mediante insaculación. Esta modalidad ha sufrido críticas, como veremos en seguida.

La enmienda tuvo la ventaja de incluir un consejero por cada una de las categorías de juzgadores federales: juez de distrito, magistrado de tribunal unitario y magistrado de tribunal colegiado, lo que da pluralidad al cuerpo colegiado y hace que estén presentes en el Consejo las tres categorías judiciales más altas de la carrera judicial del orden federal.

Esta integración del CJF plantea varias cuestiones de orden teórico y práctico, entre las que destaca, el papel del presidente del órgano, quien es al mismo tiempo y por encargo constitucional Presidente de la SCJN y representante, como cabeza de ambos órganos colegiados, de dos instancias que

pueden concurrir en un mismo asunto jurisdiccional. ¿Cómo se resuelve el papel del presidente de la Suprema Corte y del CJF, en la revisión que la Constitución le encomienda a la Corte, sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces que haga el Consejo para verificar que hayan sido adoptadas conforme a la LOPJF?

La integración lleva también a considerar la naturaleza jurídica del órgano, dado que participan personas designadas por poderes diversos al Judicial. ¿Cómo se inserta en el principio de división de poderes que consagra la propia Constitución General?

El CJF es un órgano que por disposición constitucional forma parte del PJJ, pues así lo estableció la reforma cuando lo agrega además a la SCJN, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y los juzgados de distrito.

Si bien el CJF se integra por la designación que hacen los tres poderes de sus miembros, es decir ocurre la colaboración entre poderes para el efecto; pero una vez designados, se rompe jurídicamente el vínculo entre los dos consejeros designados por el Senado de la República y esa Cámara, entre el consejero designado por el Ejecutivo Federal y éste y entre los tres consejeros designados por insaculación y el tribunal colegiado de circuito, el tribunal unitario de circuito y el juzgado de distrito a los que estaban adscritos los funcionarios judiciales. El Presidente de la Suprema Corte funge como Presidente del Consejo de la Judicatura y es el punto de confluencia entre los dos órganos que encabeza.

Es inevitable que la conformación del Consejo, de acuerdo con su procedencia, se presente en el desarrollo de sus atribuciones y en su forma de operar al darse las designaciones, se rompe el vínculo jurídico, como hemos dicho, pues los consejeros no son representantes del poder que los designa, ni forman parte de ese poder. Los consejeros designados por el Legislativo no son senadores, ni podrían serlo, por exigir tiempo completo para la función; ni el consejero designado por el Ejecutivo es miembro de alguna secretaría de Estado

o subordinado del presidente de la República; no obstante, no se rompe necesariamente el vínculo político entre el consejero y el poder que lo designó. La propia LOPJF consigna la presencia de la procedencia, V.gr., en la integración de comisiones del Consejo se establece, como señalamos con anterioridad, que las comisiones se integrarán de manera plural, siempre habrá "minoría" de los consejeros provenientes del Poder Judicial, pues la LOPJF señala que las comisiones se formarán por tres miembros, uno de entre los provenientes del Poder Judicial, los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.¹²⁰ Conforme a la propuesta del Ejecutivo, el CJF integraría sus comisiones a su arbitrio sin reglas de composición. El Senado introdujo el párrafo segundo del artículo 77, que señala que las comisiones se integran por tres miembros "uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado".

La propuesta del Senado no resultó adecuada, insistimos en ello, pues confiere cierto peso a la procedencia de los consejeros, lo que atenta contra la regla constitucional de que el Consejo forma parte del PJF. Establece que las comisiones serán de tres miembros, lo cual podría no ser adecuado en algunas como la de vigilancia que debería estar integrada, en mi opinión, por los presidentes de las demás comisiones. Adicionalmente el párrafo agregado por el Senado debe interpretarse en el sentido de que en cada comisión habrá un consejero proveniente del Poder Judicial y los otros dos provenientes de sendos poderes, toda vez que si se estableciera que debe haber consejeros designados por el Ejecutivo y por el Legislativo, el consejero proveniente del Ejecutivo debería participar en todas las comisiones, lo cual es prácticamente imposible.

José Ovalle Favela critica la integración del CJF. Está en desacuerdo con el procedimiento de insaculación, pues se trata de funcionarios que no deben su nombramiento al sufragio de los demás magistrados y jueces, como acontece en Italia, ni son escogidos dentro de temas elaboradas por los propios tribunales

¹²⁰ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 77.

"sino que deben su nombramiento al azar, a la suerte de haber resultado insaculados."¹²¹

Otra de las críticas que formula se refiere al número de integrantes y a que la mayoría de integrantes del Poder Judicial sea tan reducida, si se toma en cuenta que en Italia le deben corresponder dos tercios de los integrantes del Consejo Superior de la Magistratura.

Otro punto que generó preocupación en el procesalista mexicano es que para los miembros designados por el Ejecutivo y por el Senado no se fijan requisitos específicos. En Italia y en España existen requisitos sobre experiencia en el ejercicio profesional, la investigación o la docencia, mientras que en la solución mexicana se utilizan fórmulas ambiguas.

2.- La presidencia del Consejo de la Judicatura Federal

La naturaleza y estructura del CJF, encabezado por un presidente que es *primus inter pares*, resulta adecuada para la delicada tarea de gobierno y administración del Poder Judicial, que comprende el nombramiento, adscripción, eventual remoción de jueces y magistrados, las decisiones disciplinarias, las labores reglamentarias cuasi-legislativas a través de acuerdos generales. La pertinencia de consensos, disentimientos respetuosos y en libertad es posible a través del mecanismo del *collegium*.

La presidencia tiene un carácter central en el funcionamiento del Consejo, en ese sentido la LOPJF fija sus atribuciones como representante del CJF, directora de los debates, quien propone al Pleno el nombramiento de los funcionarios que ejecutan las decisiones del Consejo, los secretarios ejecutivos y los titulares de los órganos auxiliares. Con respecto a estos órganos el presidente tiene a su cargo vigilar el funcionamiento de los mismos.¹²² Las resoluciones y acuerdos del Pleno son firmadas por el presidente del Consejo;

¹²¹ José Ovalle Favella, *Garantías constitucionales del proceso*, México, McGraw Hill, 1996, p. 299.

¹²² LOPJF, artículo 85.

además otorga licencias en los términos de Ley y tiene voto de calidad en caso de empate. El hecho de que sea al mismo tiempo presidente de la SCJN y del CJF da fuerza al Consejo y logra la posibilidad de interacción entre ambos órganos, tan necesaria para los demás integrantes del Poder Judicial. No obstante todas las facultades que la LOPJF así como los reglamentos interiores y los acuerdos generales, su figura, no equivale a la del presidente de la República, como titular de otro poder, pues como lo ha planteado un profesor de la Universidad Complutense de Madrid y Vocal del Consejo General del Poder Judicial en España respecto a ese órgano: "Ni el presidente (del Consejo) es una especie de jefe de gobierno o de ministro, ni los vocales son ministros o directores generales".¹²³ No son los consejeros subordinados del presidente del Consejo, si bien podría pensarse que es inevitable la ascendencia jerárquica de quien preside sobre los consejeros provenientes del Poder Judicial, que tienen en la figura del presidente la referencia histórica de la cabeza política del PJF. Lo anterior, más que una digresión, tiene vínculos con la independencia de consejeros y del propio Consejo, que al existir, permite la independencia de jueces y magistrados. Estos al término de su gestión como consejeros, regresarán a sus cargos judiciales, con lo que se reanuda la dependencia jerárquica respecto del presidente del Consejo.

La elección del presidente de la SCJN da como resultado la del presidente del CJF. En ambos casos ejerce la función de representar al Poder Judicial y ser su cabeza. La modificación de la Constitución sobre el particular consistió en aumentar el término de la gestión presidencial anual, que se estableció desde 1917, a cuatro años, lo que da una mayor estabilidad y permanencia a los programas de trabajo, tanto de la Suprema Corte como del CJF.

¹²³ Andrés de Oliva Santos, *El Consejo General del Poder Judicial en España*, en *Justicia y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 49.

La nueva regla se complementa con la no reelección del presidente para el periodo inmediato posterior, tal y como existe la regla para los miembros del Congreso de la Unión.

La presidencia del Consejo de la Judicatura recae por tanto en la persona designada por los ministros de la SCJN como su presidente. El cargo en el Consejo tiene entonces una duración menor, en un año, a la de los demás consejeros, que por ende duran cinco años. La prevención contenida desde la Constitución original de 1917 sobre términos anuales de la presidencia no había sido modificada hasta la reforma de 1994.

La reelección del presidente de la Corte ha sido considerada como eficaz por algunos tratadistas,¹²⁴ mientras que para otros autores resulta inadecuada a partir del supuesto de que la designación de los presidentes de tribunales incluido el del tribunal supremo del país, la hacen el presidente de la República o los gobernadores en turno.¹²⁵ El nuevo sistema evita la incertidumbre, al menos en el ámbito federal, pues al no coincidir los términos del Ejecutivo y del presidente de la Corte, se hace más difícil la consigna.

La no reelección del presidente de la SCJN, consecuentemente del Consejo, es una reminiscencia del mismo principio que encabezó el movimiento revolucionario de inicios de siglo. A más de 85 años, parece que el principio puede revisarse, en particular si se trata de una Corte que requiere una imagen de continuidad conveniente.¹²⁶

La Constitución canceló la posibilidad de reelección del presidente, de la SCJN, al establecer que "cada cuatro años el Pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia, el cual no podrá ser

¹²⁴ Santiago Barajas Montes de Oca, *Comentarios al artículo 97, en Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo X, México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, p. 61.

¹²⁵ Elisur Artzaaga Nava, *Derecho Constitucional*, tomo I, *Op. Cit.*, p. 435

¹²⁶ La reelección ha probado su eficacia en instituciones fundamentales del país como la UNAM, en que la legislación universitaria admite una sola reelección del rector o directores académicos, en periodo de cuatro años.

relecto para el periodo inmediato posterior"; es decir, se mantiene el principio de no reelección, pero no de manera total, sino pretendiéndola alterna, como está previsto para diputados, senadores y asambleístas.¹²⁷

No existen en la Constitución ni en la LOPJF reglas sobre causas de cese del presidente, por lo cual se aplican las reglas a que están sujetos los ministros de la SCJN;¹²⁸ de tal manera el Pleno no puede revocar a su presidente, salvo que quedara inmerso en los supuestos del Título Cuarto y sólo puede aceptar su renuncia.¹²⁹

Uno de los asuntos espinosos de la doble presidencia de la Corte y del Consejo es el papel que le corresponde al representante de ambos órganos en asuntos en que sus facultades, respecto de uno y otro órgano, entran en contacto. Conforme a la reforma, las decisiones del CJF son definitivas e inatacables, excepto las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte únicamente para verificar que se hayan efectuado conforme a la ley. Esta facultad de la Corte no estaba contenida en la iniciativa presidencial y fue agregada por el Senado de la República en el trámite legislativo. Si bien produce certidumbre en las designaciones del Consejo y las somete a la revisión de la Corte, sobre aspectos de legalidad, genera para el presidente el problema de participar en los recursos de revisión, lo cual resulta ilógico pues no puede actuar al mismo tiempo como revisor de un acto en el que participó previamente (designación, adscripción o remoción); si por el contrario opta por uno de los dos órganos, tendrá que excusarse en la designación o bien en la revisión, lo que puede provocar incertidumbre; y si decide no participar en las designaciones, adscripciones o remociones estaría incumpliendo con su responsabilidad. Se trata en realidad de una apreciación teórica. Lo mismo ocurre cuando se tramita un recurso de reclamación en juicio de amparo en

¹²⁷ CP, artículo 59 y 122 fracción III, respectivamente.

¹²⁸ El Título Cuarto de la CP y el Título Octavo de la LOPJF.

¹²⁹ LOPJF, artículo 11, fracción I.

revisión. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es quien dicta el acuerdo materia de la reclamación y también interviene en la resolución que se dicte, estando facultado hasta para votar en contra de lo que ya había resuelto anteriormente. Nunca ha pasado nada y es de esperarse que en el Consejo ocurra lo mismo.¹³⁰

Por otra parte, debe mencionarse que la presidencia en una sola persona tiene, como contrapartida también ventajas innegables, que superan los inconvenientes. El presidente de la Corte y del Consejo es un inmejorable enlace para los puntos de confluencia de ambos órganos, como los asuntos en que la Corte está facultada para nombrar algún juez de distrito o magistrado de circuito con el fin de averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de una garantía individual, o para ciertas cuestiones administrativas como la integración presupuestal que debe hacer anualmente de los requerimientos financieros de ambos órganos.

Existe además la necesidad de que diversas políticas administrativas de los dos órganos conserven unidad y homogeneidad, como las decisiones en materia de carrera judicial, salarios de los empleados administrativos, administración de recursos financieros y materiales. La unidad de enfoques permitirá al PJF en su conjunto -Corte y Consejo- consolidar adquisiciones, contratos de seguros, arrendamientos y otras cuestiones de orden administrativo.

En el derecho comparado existen sistemas en que ambos órganos están encomendados a una sola persona y otros en que las presidencias están separadas. Ciertamente las dos funciones requieren de una gran capacidad de organización y conocimientos jurídicos, administrativos y políticos.

De existir algún impedimento del presidente que se hubiere planteado y el CJF hubiera calificado, el ministro de la Suprema Corte de Justicia más

¹³⁰ Cfr. Artículo 103 de la Ley de Amparo.

antiguo, en el orden de su designación, substituirá al presidente del CJF.¹³¹ Esta adición fue introducida por el Senado de la República, y tiene el efecto de que no puedan los consejeros sesionar plenariamente sin un ministro de la Corte.

Las reglas de substitución del presidente del CJF las fija la LOPJF al establecerlas respecto del presidente de la Suprema Corte. Si se trata de ausencias que no requieren licencia, el presidente del Consejo será substituido por el ministro que siga en el orden como fue designado; si la ausencia fuera mayor de seis meses y se requiera licencia, los ministros nombrarán un ministro que lo substituya en ambos órganos; si fuera mayor a ese término los ministros nombrarán un nuevo presidente para que concluya el periodo, sin que los presidentes interinos estén incapacitados para participar en la designación.¹³² El Pleno de la SCJN conoce y acepta la renuncia de su presidente y del presidente del CJF. Lo anterior fija una regla general: el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene reservada la facultad de designar o substituir al presidente de ambos cuerpos colegiados.¹³³

3.- El funcionamiento del Pleno

El Pleno es el órgano del Consejo que tiene a su cargo las facultades más relevantes, pues expresa la reunión de los consejeros para la deliberación y resolución de los asuntos que las comisiones o los consejeros en lo particular plantean en su seno. Como todo órgano colegiado tiene sus reglas de operación y funcionamiento, algunas derivadas de la propia LOPJF, otras provenientes de acuerdos generales, de su reglamento interior y disposiciones, con las que se autorregula.

¹³¹ LOPJF, artículo 76.

¹³² *Ibid.*, artículo 13.

¹³³ *Ibid.*, artículos 12 y 13.

El Consejo, indica la ley, funcionará en Pleno o a través de comisiones, y las resoluciones de estos órganos requieren de formalidades en cuanto a sus efectos frente a los propios consejeros o frente a terceros.¹³⁴

El Pleno se integra con todos los consejeros, pero bastará la presencia de cinco para su funcionamiento.¹³⁵ La composición que determinó el Senado, al modificar la iniciativa presidencial y agregar un consejero proveniente del PJJ y restar uno al Ejecutivo, lleva al supuesto contrario al sentido de la reforma de tener un Consejo plural. Si éste puede funcionar válidamente con cinco miembros podría darse el supuesto de que cuatro de los consejeros provenientes del PJJ y uno más, designado por el Senado o por el Ejecutivo integrarán el Pleno, quedando la posibilidad de que uno de los consejeros designados por los poderes legislativo o ejecutivo no estuviera presente en las decisiones adoptadas en tal ocasión y no habría la pluralidad que la reforma judicial pretendía.

Las sesiones del Pleno son privadas; lo son por la naturaleza de su función. Así lo estableció la LOPJF.¹³⁶ El dictamen del Senado de la República que introdujo la regla del carácter privado de las mismas argumentaba, con razón, que

el ejercicio de sus atribuciones requiere evitar que la presencia de terceros, o del público en general influya en sus decisiones y es conveniente que los consejeros tengan la más amplia libertad de comunicación y análisis y discusión de los temas de su competencia.

No obstante lo anterior, sin infringir la LOPJF, el CJF ha determinado, a través de acuerdos generales, que algunas sesiones sean públicas y solemnes, como aquéllas para dar a conocer públicamente sus resoluciones sobre concursos de oposición para la designación de jueces de distrito o magistrados de circuito, o bien para la toma de protesta.

¹³⁴ Ibid., artículos 69 y 72.

¹³⁵ Ibid., artículo 74.

¹³⁶ Ibid., artículo 75.

Las resoluciones del CJF se deben tomar por mayoría de los consejeros presentes y por mayoría calificada de cinco votos, en relación con las atribuciones que refiere el artículo 81 de la LOPJF.¹³⁷ Los consejeros no pueden abstenerse de votar, salvo que tengan impedimento legal para ello o bien no estuvieran presentes en la discusión. En caso de empate, el presidente tiene voto privilegiado para resolver con la calidad que le otorga la ley.

Las resoluciones deben constar en acta que debe firmarse por el presidente del CJF y por el Secretario Ejecutivo de Pleno y Carrera Judicial,¹³⁸ y notificarse personalmente a los interesados. El CJF puede determinar, cuando sus decisiones, contenidas en reglamentos, acuerdos o resoluciones, sean de interés general, para que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

El Pleno funciona en dos periodos ordinarios al año, y durante sus recesos designa a los consejeros que han de atender asuntos de notoria urgencia.¹³⁹

¹³⁷ La regla que fija el artículo 81 de la LOPJF señala que ciertas atribuciones del CJF son indelegables (de la I a la fracción XXI) y otras las pueden ejercer las comisiones, si el Pleno las delega a través de acuerdos generales.

¹³⁸ LOPJF, artículo 72, *in fine*.

¹³⁹ LOPJF, artículo 73,

4.- El procedimiento de insaculación¹⁴⁰

La Constitución estableció, por la enmienda senatorial introducida a la iniciativa presidencial, un procedimiento de elección por insaculación para los consejeros provenientes del PJF. La iniciativa señalaba que los dos consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación, juez y magistrado serían electos. La misma regla de insaculación se aplicó a los consejeros provenientes del Poder Judicial del Distrito Federal para el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y tiene su antecedente más inmediato en la legislación electoral de orden federal.

La primera insaculación para los consejeros federales fue realizada por la última Comisión de Gobierno y Administración de la SCJN, de entre jueces de distrito, magistrados de tribunales unitarios y de tribunales colegiados de circuito, tomando en consideración para participar en el sorteo, el ocupar el cargo de juez o magistrado y cumplir con los requisitos fijados por la CP.

Más adelante, la nueva LOPJF, publicada en el mes de mayo de 1995, estableció dos requisitos adicionales para participar en la insaculación: no haber sido sancionado por falta grave con motivo de una queja administrativa, y haber sido ratificado en el cargo de juez de distrito o de magistrado de circuito. Un artículo transitorio de la Ley Orgánica precisó que:

el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal y los consejeros designados por el Senado de la República y por el Poder Ejecutivo, procederán a insacular a los magistrados de circuito y al juez de distrito que ocuparán el cargo de consejeros cumpliendo con los requisitos de esta ley, quienes desempeñarán el cargo hasta concluir el periodo a que se refiere el artículo

¹⁴⁰ **Insacular:** Poner en un saco, cántaro o urna, cédulas o boletas con números o con nombres de personas o cosas para sacar una o más por suerte. 2. Introducir votos secretos en una bolsa para proceder después al escrutinio. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. En México se colocaron las boletas con los nombres de los jueces y magistrados "insaculables", en unas "peceras" transparentes, en ceremonia pública y a la luz del día.

Quinto Transitorio del decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

Lo anterior provocó una polémica que no llegó a dirimirse ante los órganos jurisdiccionales, toda vez que los primeros consejeros provenientes del Poder Judicial, presentaron su renuncia, como dio cuenta la prensa nacional en artículos de fondo.¹⁴¹

Una de las críticas más comentada sobre la disposición transitoria la formuló el profesor Ignacio Burgoa en su cátedra, en entrevistas y en artículos periodísticos.¹⁴² Para él la LOPJF violó diversas disposiciones constitucionales a propósito de la insaculación de jueces y magistrados. Burgoa consideraba entre varios argumentos que si la Carta Magna no establecía requisitos para la insaculación de jueces y magistrados, la Ley no debió haberlo hecho y vaticinó que lo anterior: "producirá efectos muy graves en la composición y funcionamiento del propio Consejo". Los requisitos que la Ley fijó y que no contiene la Constitución, consistían en:

- a) Los jueces y magistrados deberían haber sido ratificados en términos del artículo 97 constitucional, y
- b) Los jueces y magistrados no deberían haber sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa.

La crítica periodística de Burgoa es, en mi opinión, ligera, superficial y alejada de la objetividad, equilibrio y profundidad de sus textos académicos. El reconocido profesor atendió exclusivamente a una faceta del asunto sin analizarlo de manera integral.

En efecto, la Constitución no señaló requisitos para participar en la insaculación y el primer sorteo se aplicó a jueces y magistrados con ese simple

¹⁴¹ Entre otros articulistas y con la lucidez de siempre los Maestros Sergio García Ramírez, Ignacio Burgoa y Carlos Sodi Serret.

¹⁴² Ignacio Burgoa, *El Senado violó la Constitución al aprobar la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Excelsior, 13 de mayo de 1995, pp. 1, 14.

carácter, pues la LOPJF, vigente en ese momento, no disponía ni podía decir nada al respecto. La LOPJF es un instrumento que sirve para continuar la transformación del sistema de justicia que planteó en sus grandes líneas la reforma constitucional de 1994. No era posible que la CP se ocupara de tantos detalles y por ello la Ley fijó requisitos para darle efectividad a aquélla, mismos que el texto constitucional no prohíbe, y tiene como propósito limitar el universo de jueces y magistrados que participarán en la imbursación.

El doctor Burgoa no consideró en su crítica que el objetivo de la reforma legal es una mejor integración del Consejo a partir de la inconveniencia de que jueces demasiado jóvenes, en etapa de formación, no ratificados aún y, por ello, no sometidos a la evaluación por un cuerpo colegiado, accedieran al cargo consejil sin la experiencia necesaria. Por otra parte, el propósito del legislador de limitar la incorporación al Consejo de jueces con faltas graves, ocasionadas con motivo de quejas administrativas, es adecuado y tiende al fortalecimiento del Consejo.

No se entiende la crítica del autor de los libros sobre Amparo y Garantías, puesto que la Ley propició un cuerpo colegiado mejor integrado en tanto es indudable el provecho de insacular a jueces ratificados y sin falta grave por queja administrativa en su contra que a aquellos carentes de estas calificaciones, como había sucedido en un caso particular. Si la Constitución hubiera contemplado todos los supuestos no hubiera sido necesario producir leyes, como la que rige orgánicamente al PJJ.¹⁴³

Los nuevos consejeros fueron insaculados, como mandó la LOPJF, por los consejeros designados por el Senado de la República y por el Poder Ejecutivo,

¹⁴³ En cuanto a los demás argumentos del profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM sobre este asunto, debe recordarse que los tres consejeros presentaron su renuncia antes de que se aprobara la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que tuvo que hacerse la insaculación en los términos constitucionales y legales.

encabezados por el Presidente del CJF, y a partir del análisis de los expedientes y previa certificación de satisfacer del todo los requisitos señalados.¹⁴⁴

Vale la pena revisar si el método de insaculación es adecuado para integrar el CJF. El sistema de insaculación de consejeros provenientes del Poder Judicial es contrario al propósito de la carrera y al profesionalismo del servicio judicial. Si los consejeros tienen a su cargo tareas constitucionales tan relevantes como las de designar, adscribir, promover, remover, suspender o ratificar a jueces y magistrados, no parece congruente que tres de los integrantes del Consejo desempeñen el cargo por azar.¹⁴⁵

Debe tomarse en cuenta además que los otros consejeros son designados por el Senado y por el Ejecutivo Federal uno, por lo que la designación aleatoria de tres consejeros judiciales no tiene equilibrio. Adicionalmente, hemos visto que el Presidente del Consejo proviene de una terna inicial a sugerencia del Ejecutivo Federal, está sujeto a un proceso de selección colegiada, a través de comparecencias públicas y más adelante, ya designado Ministro de la Corte, de una elección que hacen sus pares para nombrarlo Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en consecuencia, Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.

La designación por insaculación podría causar diferencias en el Consejo, en apariencia difíciles de resolver y conciliar, pues si bien cada consejero es independiente y tiene el mismo voto, prerrogativas, fuero, responsabilidades y prestaciones económicas, el origen es diverso y la designación al azar resulta poco saludable para el equilibrio político del órgano. Es entendible que en

¹⁴⁴ La ceremonia fue pública, en un espacio abierto; se dispone de pruebas que acreditan que el procedimiento fue legal, limpio y sin falla. Existen padrones, listas y actas circunstanciadas, así como el testimonio de decenas de personas -jueces de distrito y magistrados de circuito- que además de su investidura tienen fe judicial. Ello a pesar de los negros vaticinios de Carlos Sodi Serret, buen abogado pero crítico periodístico apresurado, que auguraba un "desaguizado" y que (la insaculación) se llevaría "seguramente en secreto, en alguna oscura y perdida habitación, sin afluencia de extraños." *Excelsior*, La CNDH, *impotente, sigue el autoritarismo*, pp.7 y 8.

¹⁴⁵ Cfr. Opinión de José Ovalle Favela en la cita 121.

tanto no existiera éste, y con la SCJN recién integrada, no se tuvo otra alternativa que la de insaculación y será necesario que el Poder Legislativo o Ejecutivo revisen esta solución.

Algunas alternativas que pueden considerarse para la designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial podrían ser las siguientes:

a) Designación por voto de sus pares.

La elección de jueces y magistrados para el cargo de consejero de la Judicatura, por votación de sus pares podría politizar el proceso, generar compromisos entre el consejero electo y sus electores, así como propiciar consecuencias políticas y división entre el grupo ganador y los perdedores. Está presente el problema, no de fácil solución, de que los pares vigilen y ejerzan la función disciplinaria de los propios pares elegidos.

No obstante, si consideramos que se trata de jueces y magistrados que tienen no sólo una sólida formación profesional, sino cuentan en su favor con sus calidades intelectuales, morales y de buena fama, podría pensarse en elecciones transparentes y confiables que vayan acordes a los propósitos democratizadores de la sociedad mexicana. Si jueces y magistrados deciden sobre la libertad, posiciones y derechos de los mexicanos conforme a la justicia federal, no parece tan grave que ellos mismos decidan quiénes deben ser consejeros.

b) Por órgano político.

La designación de consejeros de la Judicatura Federal a cargo de un órgano político, como el Senado de la República, tiene ventajas y algunas desventajas por la presencia excesiva que podría suponer la influencia del Senado en la integración de los órganos del PJF.

No obstante, si tomamos en cuenta que el Senado designa a los ministros de la Corte de la terna que le presenta el Ejecutivo Federal, así como a dos de los consejeros de la Judicatura Federal, no se ve por qué no podría designar para

desempeñar el cargo consejil a jueces y magistrados de terna que les presentara la propia SCJN, o bien el CJF.

c) Designación por el Ejecutivo Federal.

A causa del carácter unipersonal del órgano, las condiciones en que opera el sistema presidencialista mexicano, tanto por las facultades constitucionales como por las meta-constitucionales a que aludió el profesor Jorge Carpizo,¹⁴⁶ por ser el Ejecutivo Federal el promotor de la reforma judicial, su participación en el proceso de consejeros, sería una intromisión que vulneraría el principio de división de poderes, por lo que no parece deseable.

d) Por el Consejo de la Judicatura Federal.

La designación del órgano de sus propias cabezas tiene el inconveniente de propiciar endogamia, al ser el propio órgano quien se reproduce a sí mismo. Ofrece la ventaja del conocimiento a detalle y de la información de los jueces y magistrados, así como su desempeño dentro de la carrera judicial.

Es natural que la primera y hasta la segunda designación de consejeros provenientes del PJF hubiera estado sujeta a insaculación, por no existir un órgano previo; no obstante, parece recomendable emitir un método más adecuado que sacar de un "saco", de una "bolsa" o de una "pecera".

e) A cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este método resulta adecuado por el rango superior de la Corte y se apega a la tradición, si bien, es contrario al propósito de la reforma judicial de 1994 de relevar a los ministros de tareas distintas de las estrictamente jurisdiccionales. El senador Juan de Dios Castro, presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, declaró que existe una propuesta base

¹⁴⁶ Cfr. Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, México, Editorial Siglo XXI Editores, 1978, pp. 190-199.

derivada de los trabajos de esa Comisión, en el sentido de que sea el Pleno de la SCJ, el órgano que proponga a diez magistrados de tribunales colegiados, diez magistrados de tribunales unitarios y diez jueces de distrito, para elegir entre ellos a los consejeros.¹⁴⁷

5.- Los consejeros, requisitos para el desempeño del cargo, restricciones, impedimentos

Los requisitos para desempeñar el cargo de consejero se pueden clasificar en varios apartados. Por una parte, los requisitos constitucionales son semejantes a los indispensables para el desempeño del cargo de ministro de la Corte. La Constitución establece que los consejeros deben reunir los requisitos señalados en el artículo 85 de la Constitución.¹⁴⁸ Estos requisitos fueron modificados con la reforma de 1994, como señalamos líneas arriba, en cuanto a edad límite, conocimientos, atributos éticos, residencia en el país, independencia política, capacidad y probidad jurídicas y honorabilidad y competencia profesional.

Adicionalmente, los consejeros designados por el Senado y por el presidente de la República deben ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas, como también lo consigna la CP. Existen otros requisitos legales para los consejeros provenientes del Judicial de la Federación, que reciben su cargo del procedimiento de insaculación, como los que marca la LOPJF. Ello establece que se tratará de jueces de distrito o magistrados de circuito ratificados en términos del artículo 97 constitucional y que no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa.¹⁴⁹

Existen limitaciones constitucionales derivadas del desempeño del cargo de consejero de la judicatura federal. Son calificadas por la Constitución como

¹⁴⁷ *El Universal Vital, cambiar la selección de magistrados: Castro*, 28 de diciembre de 1995, p. 4.

¹⁴⁸ CP, artículo 100.

¹⁴⁹ LOPJF artículo 81, fracción III.

impedimentos, aunque se trata más bien de restricciones. Los impedimentos son las limitaciones legales de ministros de la SCJN, magistrados de circuito y jueces de distrito y miembros del CJF para conocer asuntos por las causas que indica la LOPJF.

La Constitución establece que los consejeros no podrán aceptar empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal, o de particulares, salvo cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Lo anterior es extensivo también a los ministros de la SCJN, a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito y a sus respectivos secretarios, con el propósito de preservar la independencia de juzgadores y consejeros.¹⁵⁰ La CP contiene una omisión, pues no se refiere a los municipios como entidades en las que los ministros, magistrados, jueces, secretarios de tribunal de circuito y juzgados de distrito puedan desempeñar cargos remunerados. En cuanto la infracción que la CP prevé es la pérdida del cargo y de las prestaciones y beneficios que pudieran corresponder por el mismo, el asunto puede adquirir relevancia.

Es decir se limita la participación de los juzgadores y, ahora, de los consejeros en cualquier actividad ajena a sus deberes. Es un requisito para su independencia y garantizar su imparcialidad. No obstante, la omisión constitucional deberá subsanarse, pues no debe olvidarse la función del municipio y el papel cada vez más destacado que deberá jugar en la vida política y económica. Algunas leyes recientes han reproducido esta omisión¹⁵¹.

Además los consejeros, al igual que los ministros, magistrados y jueces federales no podrán, dentro de los dos años siguientes a su retiro, actuar como abogados o patronos en procesos ante el PJF, limitante que se entiende por la influencia que los consejeros habrán de tener al designar, adscribir, ratificar y eventualmente remover o suspender jueces y magistrados federales. La

¹⁵⁰ CP, artículo 101.

¹⁵¹ Cfr. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, artículo 23, Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1996.

Constitución no menciona a los secretarios de juzgados de distrito o de los tribunales de circuito lo que indica que sí pueden dedicarse al ejercicio profesional al dejar el cargo, aun en los tribunales federales.

Las restricciones tienen justificación, pues atienden a la independencia de los juzgadores y consejeros así como a prevenir conductas inconvenientes, tráfico de influencias o intereses, que afecten la marcha de las decisiones judiciales.

Los consejeros están impedidos por ley, al igual que los ministros de la SCJN, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los jurados, para conocer asuntos por las causas que la propia ley enumera.¹⁵² Los impedimentos pretenden asegurar la imparcialidad en la atención de los asuntos que los funcionarios judiciales de la Federación tienen bajo su encargo.

Los impedimentos existen en razón de parentesco,¹⁵³ amistad,¹⁵⁴ o relación conyugal,¹⁵⁵ de los funcionarios con los interesados, sus representantes, patronos o defensores; por tener los funcionarios judiciales interés personal en el asunto;¹⁵⁶ por haber presentado querrela o denuncia el servidor público o su cónyuge en contra de los interesados;¹⁵⁷ o tener el funcionario o su cónyuge juicio contra los interesados.¹⁵⁸ La enumeración es exhaustiva pues considera también como impedimento la circunstancia de que el servidor público, su cónyuge o parientes hayan sido procesados en virtud de querrela o denuncia presentada por alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores;¹⁵⁹ por estar pendiente de resolución un asunto que hubiere promovido como particular y sea similar al que le es sometido para su

¹⁵² LOPJF, artículo 146.

¹⁵³ *Ibid.*, fracción I.

¹⁵⁴ *Ibid.*, fracción II.

¹⁵⁵ *Ibid.*, fracción XV.

¹⁵⁶ *Ibid.*, fracción III.

¹⁵⁷ *Ibid.*, fracción IV.

¹⁵⁸ *Ibid.*, fracción V.

¹⁵⁹ *Ibid.*, fracción VI.

conocimiento;¹⁶⁰ y por tener interés personal en asunto donde alguno de los interesados sea juez, árbitro o arbitrador.¹⁶¹

La ley consigna otro hecho frecuente, dadas las condiciones culturales y sociales de nuestro país, en que es común atender cuestiones de trabajo en convivios o convites y que la ley califica como impedimento. Efectivamente, durante la tramitación del asunto, los funcionarios judiciales están impedidos para asistir a convites que ofreciera o costeara alguno de los interesados, tener mucha familiaridad o vivir en familia con alguno de ellos.¹⁶²

También la ley consigna otro impedimento que las normas administrativas han recogido y opera para funcionarios del Poder Ejecutivo, como es el aceptar presentes o servicios de los interesados;¹⁶³ o hacer promesas que conlleven parcialidad o favor en contra de los interesados, sus representantes, patronos o defensores, o amenazarlos.¹⁶⁴ Más impedimentos se refieren a la relación previa entre el servidor público y los interesados, sus representantes, patronos o defensores, tales como ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente o principal de alguno de ellos;¹⁶⁵ ser o haber sido tutor, curador o administrador de algunos de ellos;¹⁶⁶ o heredero, legatario, donatario o fiador con ciertas condiciones;¹⁶⁷ acreedor, deudor o fiador;¹⁶⁸ haber sido juez o magistrado en el mismo asunto en otra instancia, ¹⁶⁹ haber sido agente del Ministerio Público, jurado, perito, apoderado, patrono, o defensor en el asunto que se trata o haber gestionado o recomendado el asunto en favor o en contra de los interesados.¹⁷⁰

¹⁶⁰ *Ibid.*, fracción VII.

¹⁶¹ *Ibid.*, fracción VII.

¹⁶² *Ibid.*, fracción IX.

¹⁶³ *Ibid.*, fracción X.

¹⁶⁴ *Ibid.*, fracción XI.

¹⁶⁵ *Ibid.*, fracción XII.

¹⁶⁶ *Ibid.*, fracción XIII.

¹⁶⁷ *Ibid.*, fracción XIV.

¹⁶⁸ *Ibid.*, fracción XV.

¹⁶⁹ *Ibid.*, fracción XVI.

¹⁷⁰ *Ibid.*, fracción XVII.

6.- Creación e integración de comisiones, las comisiones unidas

El artículo 100 constitucional dispone que el CJF funcionará en Pleno o en comisiones y en consecuencia la LOPJF confirma esta regla general. Independientemente de las cuestiones relacionadas con la procedencia de los consejeros para efectos de la integración de las comisiones; las mismas pueden ser, como ocurre con los cuerpos colegiados, de carácter permanente o transitorio. Se denominan por lo general comisiones especiales y sirven para atender un asunto en particular o grupo de asuntos de la misma índole.

De hecho, la LOPJF establece que el Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y de adscripción.¹⁷¹ El Consejo creó la Comisión de Vigilancia, con carácter permanente y con el mismo rango que las comisiones "legales", a partir de la atribución que le confiere la CP de vigilar el funcionamiento del PJF excepto la Suprema Corte y el Tribunal Electoral.¹⁷²

Las comisiones preparan el trabajo del Pleno pero también tienen atribuciones propias y reglas de funcionamiento. El CJF emitió un Acuerdo General que reglamenta el funcionamiento de sus comisiones. Conforme a la LOPJF y al Acuerdo General que reglamenta el funcionamiento de las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal¹⁷³, éstas se integran por tres miembros designados por el Pleno por mayoría calificada de cinco votos, bajo la fórmula de que uno de los integrantes provendrá de los consejeros del Poder

¹⁷¹ LOPJF, artículo 77.

¹⁷² Acuerdo General número 12/1995, Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 1995.

¹⁷³ Acuerdo General número 8/1995, Diario Oficial de la Federación de 19 de octubre de 1995.

Judicial de la Federación y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.

La presidencia de las comisiones está determinada por consenso de los consejeros que las integran, para periodos anuales, sin posibilidad de reelección inmediata. Las demás reglas de funcionamiento son las propias de los órganos colegiados en cuanto a convocatoria, carácter de las sesiones, excusas e impedimentos, reglas de votación facultades y funciones de los presidentes de comisiones y de las secretarías técnicas.

Con el objeto de disponer de una instancia previa al Pleno que permita el trabajo colegiado, el CJF creó mediante un Acuerdo General el órgano denominado "Comisiones Unidas"; a fin de coordinar el trabajo de las distintas comisiones y los asuntos cuya decisión rebasa las facultades de cada comisión permanente. Existe, por ejemplo, la necesidad de que algunas propuestas de la Comisión de Carrera Judicial se vinculen a lo que puedan determinar las Comisiones de Adscripción, de Creación de Nuevos Órganos; así, la reunión de comisiones permite atender la diversidad y complejidad de los asuntos que debe conocer el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

El Acuerdo General sobre Comisiones Unidas expresa la conveniencia de que los proyectos preparados por las comisiones, grupos de consejeros, o consejeros en lo particular para la consideración del Pleno, tengan una valoración plural que los pueda enriquecer y afinar. Por ello fijó algunas reglas de funcionamiento:

1. Las propuestas de acuerdo y proyectos formulados por las comisiones, que deban someterse al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, serán conocidas previamente, en sesión de comisiones unidas para su valoración y análisis técnico.
2. Las sesiones tienen carácter deliberativo y propositivo.
3. Las comisiones unidas pueden acordar sobre las propuestas que presenten lo siguiente:

a) mayores elementos de juicio, en cuyo caso se pedirá a la comisión ponente, al grupo de consejeros o consejero, que presenten proyectos en lo particular, donde aporten dichos elementos;

b) las adecuaciones que se estimen pertinentes, si los integrantes de la comisión que los formuló manifiesten su conformidad con las mismas, o

c) en los términos en que están formuladas si no se lograra consenso para incorporar nuevos elementos.

4. los proyectos de reglamentos, acuerdos reglamentarios, acuerdos generales o cualquier resolución que la sesión de comisiones unidas decida elevar al Pleno y conste por escrito, requerirán para su análisis, salvo acuerdo en contra del Pleno, de cuando menos siete días hábiles, y

5. Por último las comisiones, los consejeros o los órganos auxiliares del propio Consejo, deberán remitir a la Secretaría del Pleno y Carrera Judicial, cuarenta y ocho horas antes de la verificación de la sesión de comisiones unidas, los asuntos que deseen se traten en ella, amparándolos con los documentos necesarios.

7.- Las secretarías ejecutivas del Consejo

La LOPJF introdujo una figura administrativa en la composición del Consejo de la Judicatura Federal: el secretariado ejecutivo.¹⁷⁴ Se trata de instancias administrativas ocupadas de ejecutar y dar seguimiento a las resoluciones del Pleno y que guardan estrecha relación con las comisiones del órgano. El Consejo ha creado además de las secretarías previstas por la LOPJF, las secretarías ejecutivas de nuevos órganos jurisdiccionales, de adscripción y de vigilancia; a fin de que cada comisión tenga como interlocutora una secretaría ejecutiva.

La LOPJF establece requisitos para los secretarios ejecutivos que correspondan a sus responsabilidades. Así el secretario ejecutivo del Pleno y

¹⁷⁴ LOPJF, artículo 86

Carrera Judicial, debe tener título profesional de licenciado en derecho, experiencia mínima de cinco años y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Para el Secretario Ejecutivo de Administración se exigen los mismos requisitos, aun cuando el título y la experiencia profesional no tienen que ser necesariamente de orden jurídico, sino afín a sus funciones. Se entiende que los demás secretarios ejecutivos deben contar con los mismos requisitos fijados por la Ley y con los "afines".

La LOPJF evitó la creación de un secretario general, lo cual no parece tener mucho sentido. Es conveniente que un secretario realice la función integradora de las secretarías y bien podía hacerlo el secretario del Pleno o un secretario general. No obstante como la LOPJF creó la Secretaría del Pleno y además de Carrera Judicial, el funcionario encargado de la tarea de ordenar y ejecutar las decisiones del Pleno, debe atender además las propias de los asuntos derivados de la carrera judicial, lo que implica una carga excesiva. Además la relevancia y magnitud de la carrera judicial hacen pensar en la necesidad de separar las dos funciones para mayor racionalidad administrativa.

Capítulo VI
Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal

Por que antes que la amistad está la Patria, antes que el sentimiento está la idea, antes que la compasión está la justicia.

Ignacio Manuel Altamirano

- 1.- Clasificación de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal**
- 2.- Las atribuciones de organización interna y administración**
- 3.- Creación e integración de comisiones**
- 4.- Bases de organización y funcionamiento de los órganos auxiliares.**
- 5.- La coordinación y supervisión del funcionamiento de órganos auxiliares.**
- 6.- Las facultades de administración**
- 7.- Las relaciones laborales**
- 8.- La facultad reglamentaria**
- 9.- Las atribuciones jurisdiccionales, cuasi-jurisdiccionales y disciplinarias**
- 10.- La facultad de designación**
- 11.- La facultad de adscripción de jueces y magistrados**
- 12.- Organización territorial y por materia de circuitos y distritos**

1.- Clasificación de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal

La reforma constitucional de 1994 y la nueva LOPJF, que le es inherente, han conferido al CJF atribuciones de diversa índole, relacionadas con la administración, gobierno, disciplina y vigilancia del Poder Judicial. Buena parte de ellas le fueron restadas a la SCJN para darle un carácter exclusivamente jurisdiccional y se agregaron otras que, si bien conexas a las medulares, pretenden su mejor ejercicio.

Las atribuciones del CJF tienen varios orígenes normativos: los contenidos en la Constitución, los que se encuentran en la LOPJF, los que el Consejo genere a través de sus propias disposiciones. Las de carácter constitucional le conceden, como se ha señalado, la administración, gobierno, disciplina y vigilancia del PJF, con excepción de la SCJN y del Tribunal Electoral. En efecto, la CP otorgó al Consejo la facultad de emitir acuerdos generales para su adecuado funcionamiento, le encomendó la designación, adscripción, remoción de jueces y magistrados; así como elaborar su propio presupuesto, agregado al de la Suprema Corte, integre el del PJF.¹⁷⁵ La Constitución también le confiere la tarea de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito.

Existen otras facultades que el CJF se puede atribuir sustentadas en la propia LOPJF, mismas que derivarán de los acuerdos generales y reglamentos expedidos con base en la ley por el Consejo. Se desglosan más adelante.

Las atribuciones legales están contenidas en la clasificación del artículo 81 de la LOPJF con el subtítulo "De las Atribuciones" y comprende varias categorías. Propongo una clasificación para efectos doctrinales, sin orden de

¹⁷⁵ CP, artículo 100.

preeminencia; a partir del supuesto de que las clasificaciones no son buenas ni malas, sino útiles o inútiles. Espero esta sea de utilidad:

- 1) De organización interna y de administración;
- 2) Reglamentarias;
- 3) De designación;
- 4) De organización jurisdiccional;
- 5) De disciplina;
- 6) De carrera judicial.

2.- Las atribuciones de organización interna y de administración

La Ley confiere al Consejo la facultad de organizarse y de administrar el PJF, con excepción de la SCJN y del Tribunal Electoral, enumera el catálogo de atribuciones relacionadas con este apartado. Las de organización y administración y de integración del Consejo confirman que es un órgano de autogobierno del Poder Judicial de la Federación, con exclusión de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral; la primera, tiene su propio régimen administrativo a cargo del presidente de dicho órgano; y el segundo, a cargo del presidente, lo relativo a la Sala Superior y a una comisión de administración, para el resto.

Había referido que la división de poderes no genera compartimentos estancos, de actividades únicas. El Poder Judicial tiene, como el Legislativo facultades de autorregulación interna y de administración desde una postura objetiva.¹⁷⁶

3.- Creación e integración de comisiones

La ley faculta al Consejo para establecer comisiones con miras a su adecuado funcionamiento y para designar a los consejeros que deban integrarlas, bajo reglas derivadas del origen de los consejeros. El trabajo en

¹⁷⁶ Cfr. apartado I, capítulo I.

comisiones facilita la interacción de los miembros del Consejo y propicia que las capacidades, intereses, experiencias se aprovechen de mejor manera. La integración plural, así como la prevención de que las comisiones se formen por tres miembros, uno de ellos provenientes del Poder Judicial, los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y por el Senado, le da categoría jurídica a la procedencia de los consejeros.

La interpretación que el CJF adoptó sobre el contenido del artículo 77 de la LOPJF, y su redacción es consecuente con la propuesta de integración del Consejo de la Judicatura contenida en la iniciativa remitida por el presidente de la República al Senado, y que preveía siete consejeros: el Presidente de la Suprema Corte, un juez de distrito, un magistrado de circuito, dos designados por el Senado y dos por el Ejecutivo. Pero al modificarse la composición, el artículo perdió lógica, pues si se toma en cuenta que el presidente del Consejo no integra comisiones, éstas quedan desbalanceadas. Si hubiera dos consejeros de cada poder, de acuerdo con la iniciativa, entonces hubiera correspondido a cada consejero integrar comisiones plurales y no, como acontece ahora, que dos consejeros designados por el Senado participen en una misma comisión.¹⁷⁷ La iniciativa presidencial, con mejor sentido que la enmienda senatorial, dejaba al Consejo que fuera él mismo, quien determinara la integración y número de sus comisiones.

La ley establece que éstas son de composición variable, sus facultades son decisorias o consultivas y deben existir en todo caso las que se refieren a las tareas sustantivas del Consejo: administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción.¹⁷⁸ El Consejo creó la Comisión de Vigilancia mediante un Acuerdo General que colmó la laguna de la LOPJF: si la CP le confiere el carácter de órgano de vigilancia del PJJF, resulta explicable que una comisión de consejeros atienda dicha función.

¹⁷⁷ Comisión de Adscripción.

¹⁷⁸ LOPJF, artículo 77.

Las comisiones tienen la facultad de designar a los secretarios técnicos y al personal subalterno para el ejercicio de sus atribuciones. La ley también faculta además al Consejo de la Judicatura Federal para determinar mediante acuerdos generales, cuáles de las atribuciones previstas pueden ejercitarse por las comisiones creadas por el Pleno, y que no correspondan a las descritas en las primeras veintiún fracciones del artículo 81.¹⁷⁹

4.- Bases de organización y funcionamiento de los órganos auxiliares

El Consejo tiene además otra facultad de organización interna, relacionada con los órganos auxiliares. La Ley prevé la creación de órganos de esta naturaleza como la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, la exposición de motivos de la LOPJF establece que, no obstante se fijaron la estructura, organización y competencia de aquella, es un tema no concluido que habrá de resolverse la mejor ubicación y ampliación de funciones de tan importante órgano de la justicia federal.

En próximo capítulo se tratará con mayor detalle lo relativo a los órganos administrativos del CJF.

5.- La coordinación y supervisión del funcionamiento de órganos auxiliares

El Pleno tiene bajo su encargo, además de dar las bases de organización y funcionamiento de los órganos auxiliares, coordinarlo y supervisarlo. Esto es explicable pues permite un adecuado sistema de organización administrativa y de toma de decisiones.

Los órganos auxiliares tienen autonomía técnica, pero dependencia jerárquica del Consejo. El Consejo determina quién los dirige a través de la

¹⁷⁹ Ibid., artículo 81.

propuesta presidencial al Pleno del Consejo, la autorización de su plantilla, organigrama y presupuesto.

No obstante, esta facultad de coordinación y supervisión que se le confiere al Consejo, no debe de confundirse con la que la propia ley otorga a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación para vigilar las normas de control establecidas por el Consejo, en particular comprobar el cumplimiento por los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos; así como las que se refieren a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de trabajadores, de servicios y recursos materiales del PJJ. La Contraloría debe ejercer sus funciones con completa libertad, con absoluta independencia de cualquier instancia salvo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a la inversa de como puede ocurrir con algunos otros órganos que se vinculan con comisiones, por ejemplo la Visitaduría Judicial respecto a la Comisión de Disciplina o el Instituto de la Judicatura respecto a la Comisión de Carrera Judicial.

6.- Las facultades de administración

Las atribuciones estrictamente administrativas pueden, a su vez, clasificarse en las de carácter interno y las externas, según estén dirigidas a la propia organización administrativa del Consejo, o bien afecten a los órganos jurisdiccionales bajo su custodia y vigilancia administrativa.

Entre las primeras se encuentran las de resolver cuestiones relativas a renunciaciones y licencias de los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación;¹⁸⁰ así como establecer la normatividad y criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos y los servicios al público.¹⁸¹

¹⁸⁰ Ibid., fracción XV.

¹⁸¹ Ibid., fracción XVIII.

Como se dijo, el Consejo tiene a su cargo la facultad de otorgar licencias a los titulares de los órganos jurisdiccionales, a los propios consejeros y a los servidores públicos del mismo, en los términos previstos por la ley.¹⁸² El Consejo emitió un Acuerdo General que reglamenta las disposiciones contenidas en la LOPJF,¹⁸³ para fijar los términos y condiciones en que serán otorgadas las licencias de todo servidor público o empleado del PJJF.¹⁸⁴

Otra atribución interna es la relativa a ingresos, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción de los trabajadores administrativos de los tribunales y juzgados federales.¹⁸⁵ En este mismo sentido, el Consejo nombra a los secretarios ejecutivos y conoce -decíamos- de sus licencias, remociones y renunciaciones.¹⁸⁶

Las atribuciones administrativas de orden externo son centrales para el funcionamiento del Consejo. En materia presupuestal y financiera el CJF aprueba el proyecto de presupuesto anual de egresos del PJJF, el cual se integra al de la Suprema Corte, formulado por su presidente, y se envían conjuntamente al titular del Poder Ejecutivo.¹⁸⁷ Aquí es obvio el papel de enlace que debe realizar el presidente de los dos órganos como su representante. Si el Consejo planea el presupuesto del Poder Judicial resulta consecuente que también sea este órgano el facultado para ejercerlo.¹⁸⁸

La facultad presupuestal es de la mayor relevancia y en la fórmula mexicana se avanzó mucho más de lo que han logrado otros países, donde las cuestiones de la bolsa están en la esfera competencial del Poder Ejecutivo. En España el Ministerio de Justicia, como órgano del Poder Ejecutivo relacionado con las atribuciones que le corresponden en el tema, dispone de los medios

¹⁸² *Ibid.*, fracción XXI.

¹⁸³ LOPJF, artículos 164, 165, 167, 168, 171, 172, 173, 174, 175 y 176.

¹⁸⁴ Cfr. Acuerdo General No. 2/1995, para el otorgamiento de licencias a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

¹⁸⁵ *Ibid.*, fracción XVII.

¹⁸⁶ *Ibid.*, fracción XVI.

¹⁸⁷ *Ibid.*, fracción XIII.

¹⁸⁸ *Ibid.*, fracción XXX.

materiales de la administración de justicia y el Consejo General del Poder Judicial no tiene intervención en el presupuesto. En México, por el contrario, el Consejo elabora su propio presupuesto para integrarlo con el de la SCJN y ambos forman el del PJJF.

La pregunta que se ha hecho sobre este particular es si, en aras de la completa independencia del Poder Judicial, debe corresponder al mismo allegarse los medios necesarios para cubrir su propio presupuesto. Lo anterior me parece que no resultaría viable ni conveniente desde el punto de vista fáctico, por lo que la administración pública debe facilitar los medios financieros, para la función judicial y sobre todo para la garantía de independencia judicial. Los presupuestos del Estado son instrumentos públicos y provienen básicamente de recursos fiscales que administra el Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales, previa aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos que realiza año con año el Legislativo. Resultaría un absurdo considerar que el Poder Judicial debe fijar tasas o impuestos judiciales para cubrir sus gastos, lo cual, sería ilegal pues vulneraría disposiciones constitucionales como la contenida en el artículo 17 de la Carta Magna, que fija el servicio gratuito de administrar justicia.

Adicionalmente habría que agregar la obligación impuesta al presidente de la República de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, entre los que se encuentra en lugar principalísimo el relativo a la bolsa para cubrir las necesidades de la prestación del servicio público.¹⁸⁹

En cuanto a recursos materiales, el Consejo debe administrar los bienes del PJJF con especial referencia a su mantenimiento, conservación y

¹⁸⁹ CP, artículo 89 fracción XII.

condicionamiento;¹⁹⁰ así como fijar la política informática y de información estadística para conocer y planear el desarrollo del PJJ.¹⁹¹

El Consejo debe fijar los periodos vacacionales de jueces de distrito y de magistrados de circuito.¹⁹²

7.- Las relaciones laborales

La CP establecía, antes de la reforma judicial de 1994, que los conflictos entre el PJJ y sus servidores serían resueltos por el Pleno de la SCJN.¹⁹³ La reforma determinó que habría dos instancias para ello: la SCJN para resolver los suscitados con sus empleados y el Consejo de la judicatura para lo conducente con los servidores del PJJ.

La LOPJF estipuló que la SCJN en Pleno debe conocer de los conflictos de trabajo suscitados con su propios servidores a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación; asimismo confiere al CJF atribuciones para designar su representante ante la Comisión Única y para resolver los conflictos de trabajo entre el PJJ y sus servidores públicos a partir del dictamen "que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya resolución le corresponda."¹⁹⁴

La disposición legal induce a equívoco pues no se refiere a la Comisión Única, a que alude para los conflictos de la Corte y sus empleados, sino a "la Comisión Sustanciadora del propio Poder", lo cual podría implicar que el legislador tenía en mente generar dos comisiones distintas. Por otra parte la Ley Burocrática, expedida con anterioridad a la nueva LOPJF, establece que la

¹⁹⁰ LOPJF artículo 81, fracción XXXIV.

¹⁹¹ *Ibid.*, fracción XXXV.

¹⁹² *Ibid.*, fracción XXXIII.

¹⁹³ CP, artículo 123 fracción XII.

¹⁹⁴ LOPJF artículo 81 fracción XXV.

Comisión Sustanciadora se integra con un representante de la SCJN, nombrado por el Pleno, otro por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercero ajeno a la Corte y al sindicato, designado de común acuerdo por ambas partes y expresa que las resoluciones de la comisión se dictan por mayoría de votos.¹⁹⁵

En virtud de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta tanto a la SCJN como al CJF a nombrar sendos representantes y toda vez que se habla de Comisión Única, la interpretación del aparente conflicto entre los dos ordenamientos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal Burocrática, indicaría que la Comisión puede celebrar sesiones específicas con la intervención de uno de los representantes de la SCJN o del CJF, más el sindicato y con el tercero ajeno, según se trate de asuntos de la Corte o del resto del Poder Judicial de la Federación. Ello garantiza que la sesión se celebre con tres representantes como lo establece la ley.

Esta resulta ser la interpretación más conveniente, y también considera que se trata de una Comisión Única por distintas razones. En primer término, la necesidad de refrendar la unicidad del Poder Judicial en el ámbito federal y no generar instancias diversas para los empleados de la Corte y del resto del PJJF.

El volumen de asuntos que atiende la Comisión Sustanciadora del Poder Judicial es tan reducido que sería impráctico integrar dos comisiones distintas; además se correría el riesgo de sostener criterios distintos cuando la representación sindical de los trabajadores del PJJF está a cargo de un mismo sindicato.

8.- La facultad reglamentaria

La Constitución General confiere al Consejo la facultad de emitir acuerdos generales, y la LOPJJF le fijó también, la de dictar reglamentos y

¹⁹⁵ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 154. En adelante LFTSE.

reglamentos internos. El Consejo deberá expedir, según lo establece la LOPJF, sus reglamentos interiores en materias como carrera judicial, escalafón, régimen disciplinario y administración, así como los acuerdos generales necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.¹⁹⁶

Existen dudas sobre la pertinencia jurídica de que el CJF emita reglamentos. La ley así lo dispone, aun cuando la Constitución se refiera a acuerdos generales. Más allá de las cuestiones terminológicas, la facultad reglamentaria entendida como la de autorregular su actividad interna, está confiada a todos los poderes, e incluso los ayuntamientos la ejercen. La explicación, como lo plantea el profesor Elisur Arteaga, es que la Constitución y las leyes requieren, por ser de naturaleza general y no entrar en detalles, hacer, la previsión necesaria con vista a su ejecución o aplicación.¹⁹⁷ Es lógico que así suceda, que cada poder esté en capacidad de reglamentar su actividad en la mejor manera que convenga a intereses superiores. El Congreso de la Unión reglamenta su ley orgánica y lo propio hace el presidente de la República en lo tocante a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y corresponde a la SCJN emitir acuerdos generales y reglamentos en las materias de su competencia. El Pleno de la Corte está facultado conforme a la Constitución para expedirlos a fin de lograr una adecuada distribución de asuntos propios a la Corte, y remitir a los tribunales colegiados de circuito aquellos en los que se hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.¹⁹⁸

A la SCJN le corresponde determinar, decíamos, a través de acuerdos generales la competencia por materia de cada una de las salas que la integran y el sistema de distribución de asuntos, o bien reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis y ejecutorias.¹⁹⁹

¹⁹⁶ LOPJF, artículo 81, fracción II.

¹⁹⁷ Elisur Arteaga, *Derecho Constitucional*, Op. Cit., tomo III, p. 193.

¹⁹⁸ CP, artículo 94.

¹⁹⁹ LOPJF, artículo 11.

Con independencia del debate sobre la llamada facultad reglamentaria, el Consejo puede mediante reglamentos, reglamentos interiores, acuerdos reglamentarios o acuerdos generales, dar cauce a disposiciones administrativas de carácter general vinculadas con sus atribuciones. Esa potestad tiene analogía con las facultades de la SCJN y del Congreso de la Unión de dictar medidas para organizarse y que, no obstante su carácter general, abstracto e impersonal, no son leyes; pero aun cuando se les denomine genéricamente como reglamentos, no se equiparan ni tienen nada que ver con la facultad que le confiere la Constitución al presidente de la República de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El paralelismo que existe sobre esta potestad reglamentaria entre el Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ahora el CJF se expresa también en la habilitación que las leyes les han conferido a estos órganos para darse su propia normatividad orgánica y funcional, y al mismo tiempo impedir que sea el Poder Ejecutivo el que realice la norma. Los hace distintos la naturaleza diversa de cada órgano, tanto jurídica como política.

En España se dio la ocasión de resolver el carácter de los reglamentos expedidos por órgano distinto al gobierno. El Tribunal Constitucional produjo una sentencia en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 6/1985. Los recurrentes plantearon que la potestad reglamentaria del gobierno estaba limitada por la que, en términos parecidos, reconocía el ordenamiento jurídico a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, las cámaras legislativas, el propio Tribunal Constitucional, o el Consejo General del Poder Judicial. El Tribunal definió que las Cortes Generales ostentaban la potestad de establecer sus normas de organización y funcionamiento, pero que a pesar de recibir éstas el nombre de reglamentos no podían identificarse con los emitidos por el Gobierno. El argumento jurídico es

que se trata de normas que operan *ad intra*; no sometidas al control de los tribunales ordinarios y sí en cambio al Tribunal Constitucional.²⁰⁰

La Ley Orgánica del Poder Judicial español confirió al Consejo de ese país la facultad de iniciativa legislativa o propuesta de previo informe o dictamen acerca de las materias relacionadas con la administración de justicia, y la explícita concesión de potestad reglamentaria, no sólo *ad intra* sino también *ad extra* sobre las demás materias de su competencia, es decir sobre cuestiones de organización de justicia.²⁰¹

Otra de las atribuciones cuasi-legislativas y de carácter administrativo del Consejo es la de emitir bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y obra pública se manejen, en tanto se trata de recursos económicos federales, conforme a los criterios del artículo 134 constitucional.²⁰²

Esta disposición se refiere a la necesidad de que la administración de recursos federales se haga con eficiencia, eficacia y honradez y que las adjudicaciones de los contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, se lleven a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria abierta para que se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente para asegurar las mejores condiciones para el Estado.

Conforme al principio de que la función y las correcciones disciplinarias corresponden al Poder Judicial y no a órganos ajenos a jueces y magistrados, la ley faculta al Consejo para dictar reglamentos y acuerdos generales en materia disciplinaria que sirvan, dentro del marco legal, para la investigación y determinación de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos del

²⁰⁰ Manuel José Terol Becerra, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 126.

²⁰¹ Andrés de Oliva Santos, *El Consejo General del Poder Judicial*, en *Justicia y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.23.

²⁰² *Ibid.*, fracción XVII.

Poder Judicial menos de quienes integran la SCJN.²⁰³ Estas facultades son de carácter *cuasi-jurisdiccional* y constituyen uno de los tres pilares de la actividad del Consejo: administración, disciplina y vigilancia.

El CJF debe expedir un número muy amplio de reglamentos y de acuerdos generales, como se desglosa a continuación, y que integra el elenco de atribuciones del mismo.

A) Normatividad en materia reglamentaria:

- 1.- Reglamento interior en materia administrativa.²⁰⁴
- 2.- Reglamento interior de carrera judicial.²⁰⁵
- 3.- Reglamento del Instituto de la Judicatura.²⁰⁶
- 4.- Reglamento interior de escalafón.²⁰⁷
- 5.- Reglamento interior de régimen disciplinario.²⁰⁸
- 6.- Reglamento de comisiones permanentes o transitorias.²⁰⁹
- 7.- Para establecer las bases de celebración y organización de exámenes de aptitud para las categorías de la carrera judicial comprendidas en las fracciones III a X del artículo 110.²¹⁰
- 8.- Cambios de adscripción.²¹¹
- 9.- Reglamento de exámenes de oposición.²¹²

B. Normatividad derivada de acuerdos generales:

- 1.- Para fijar día y horas de las sesiones ordinarias.²¹³

²⁰³ LOPJF, artículo 81, fracción XXXVI.

²⁰⁴ *Ibid.*, fracción II.

²⁰⁵ *Ibid.*, fracción II.

²⁰⁶ *Ibid.*, artículo 92.

²⁰⁷ *Ibid.*, artículo 81 fracción II.

²⁰⁸ *Idem.*

²⁰⁹ *Ibid.*, artículo 77. Sobre este particular el CJF expidió el Acuerdo General número 8/1995 que reglamenta el funcionamiento de las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, Diario Oficial de la Federación, 19 de octubre de 1995.

²¹⁰ *Ibid.*, artículo 115.

²¹¹ *Ibid.*, artículo 118, tercer párrafo, *in fine*.

²¹² *Ibid.*, artículo 115,

²¹³ *Ibid.*, artículo 75.

2.- Para el adecuado ejercicio de atribuciones en los términos del artículo 100 constitucional.²¹⁴

3.- Para emitir las bases a las que se sujetarán las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral, a fin de que se ajusten al artículo 134 constitucional.²¹⁵

4.- Para investigar y determinar responsabilidades y sanciones en materia disciplinaria a los servidores públicos y empleados del Consejo, de los tribunales y de los juzgados.²¹⁶

5.- Para determinar cuáles de las atribuciones comprendidas en las fracciones XXI a la XL del artículo 81, podrán ejercitarse por las comisiones.²¹⁷

6.- Para determinar las atribuciones de los secretarios ejecutivos del Consejo.²¹⁸

7.- Para establecer sistemas con el fin de evaluar el desempeño y la honorabilidad de los defensores de oficio.²¹⁹

8.- Para establecer sistemas con el objeto de evaluar el desempeño y la honorabilidad de los visitadores judiciales.²²⁰

9.- Para establecer sistemas de estímulos para las categorías comprendidas en la carrera judicial, así como otorgar años sabáticos y becas de estudio e investigación en el extranjero para jueces y magistrados;²²¹

10.- Para determinar los elementos a considerarse para efectos de ratificación de jueces y magistrados;²²²

²¹⁴ *Ibid.*, artículo 81 fracción II.

²¹⁵ *Ibid.*, fracción XVII.

²¹⁶ *Ibid.*, fracción XXXVI.

²¹⁷ *Ibid.*, artículo 82.

²¹⁸ *Ibid.*, artículo 87.

²¹⁹ *Ibid.*, artículo 90.

²²⁰ *Ibid.*, artículo 99.

²²¹ *Ibid.*, artículo 111.

²²² *Ibid.*, artículo 121, fracción V.

11.- Para fijar los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación sea competente para conocer de procedimientos de responsabilidad de servidores públicos de este poder.²²³

12.- Para determinar el número de circuitos en que se dividirá el territorio nacional.²²⁴

13.- Para fijar el número y límites territoriales de los distritos judiciales en que se dividirán los circuitos.²²⁵

14.- Para establecer los criterios sobre el otorgamiento de licencias para servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación.²²⁶

Por lo que se refiere a las comisiones del Consejo de la Judicatura deben ocuparse de:

1.- Nombrar a su presidente, el tiempo que dure en el encargo y sus funciones.²²⁷

2.- Nombrar secretario técnico y personal subalterno que fije el presupuesto.²²⁸

3.- Designar por cada tribunal unitario de circuito y juzgado de distrito en materia penal cuando menos a un defensor de oficio y personal de auxilio.²²⁹

9.- Las atribuciones jurisdiccionales, cuasi-jurisdiccionales y disciplinarias

La Constitución confirió al CJF ciertas atribuciones que tienen carácter jurisdiccional, y otras cuasi-jurisdiccionales o disciplinarias. Algunas de ellas son dudosamente administrativas, como la autorización a los secretarios de los tribunales de circuito y juzgados de distrito para desempeñar las funciones de los magistrados y jueces en sus ausencias temporales y facultarlos para designar

²²³ *Ibid.*, artículo 133.

²²⁴ *Ibid.*, artículo 144.

²²⁵ *Ibid.*, artículo 145.

²²⁶ *Ibid.*, artículo 176. Sobre este particular el CJF expidió el Acuerdo General número 2/1995, publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 24 de julio de 1995.

²²⁷ *Ibid.*, artículo 79.

²²⁸ *Ibid.*, artículo 84.

²²⁹ *Ibid.*, artículo 84.

secretarios interinos.²³⁰ Estas atribuciones se encuentran casi en la frontera que divide lo jurisdiccional y lo administrativo, aunque con características preponderantemente jurisdiccionales. Así lo entendió el Consejo al conferirle a la Comisión de Carrera Judicial la tarea de atender las autorizaciones aludidas. En el mismo sentido se puede considerar la autorización a los magistrados de circuito y jueces de distrito para que en casos de ausencias nombren interinos;²³¹ o bien la de dictar disposiciones para regular el turno de los asuntos de la competencia de juzgados y tribunales, cuando existan varios órganos jurisdiccionales federales en una misma plaza.²³²

Una atribución de carácter estrictamente jurisdiccional es la relativa a la resolución de conflictos de trabajo entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, que la reforma constitucional de 1994 confirió al CJF. Antes de ella, los conflictos eran resueltos por el Pleno de la SCJN; ese órgano mantiene esta facultad respecto de sus empleados. Ahora la tarea corresponde al Consejo respecto de los servidores públicos del PJJ.²³³ La Comisión Sustanciadora del PJJ formula un dictamen que le corresponde resolver al Consejo;²³⁴ el Consejo debe designar un representante ante la Comisión para ese fin.²³⁵

La atribución de mayor relevancia en el aspecto disciplinario es la de investigar y determinar las sanciones de los servidores públicos y empleados del propio Consejo, así como de los tribunales y juzgados.²³⁶ La resolución de las quejas administrativas constituye una forma de *pseudojurisdicción* o actividad disciplinaria que permite valorar y sancionar conductas irregulares, inadecuadas o francamente negligentes, o dudosas de los servidores públicos

²³⁰ *Ibid.*, artículo 81, fracción XXII.

²³¹ *Ibid.*, fracción XXIII.

²³² *Ibid.*, fracción XXIV.

²³³ Cfr. numeral relativo a los conflictos laborales.

²³⁴ LOPJJ, artículo 81, fracción XXV.

²³⁵ *Ibid.*, fracción XXVII.

²³⁶ *Ibid.*, fracción XXXVI.

del Poder Judicial Federal, incluidos jueces de distrito y magistrados de circuito. El Consejo tiene la facultad de resolver sobre aquéllas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos, más las derivadas de la violación a los impedimentos que consigna la Constitución General.²³⁷

El Consejo tiene, por otra parte, la atribución de suspender en sus cargos a los magistrados y jueces federales y, a solicitud de la autoridad judicial, conocer el procedimiento penal en contra de ellos. Esta suspensión es requisito previo e indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento.²³⁸ Está ligada a la suspensión que puede decretar el Consejo sobre jueces y magistrados que aparecieren involucrados en la comisión de un delito.²³⁹

Vinculadas a la función disciplinaria del CJF están las atribuciones por una parte, de realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación cuando estime que existe falta grave o que el Pleno de la SCJN lo solicite;²⁴⁰ y por la otra, dictar medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de juzgados y tribunales y en los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura,²⁴¹ cuyas atribuciones se analizarán en el próximo capítulo.

10.- La facultad de designación

Una de las facultades más importantes del CJF es nombrar jueces de distrito y magistrados de circuito, y designar también, según la Ley, a los funcionarios del Poder Judicial que son electos por insaculación para fungir como consejeros de la judicatura federal.²⁴²

El nombramiento de los titulares de los órganos jurisdiccionales es tan relevante que el Senado consideró, al modificar la Iniciativa del presidente de la República, que esa tarea debería quedar sujeta a la revisión legal de la Corte, y

²³⁷ *Ibid.*, fracción XII, Cfr. apartado 13 del Capítulo V, sobre impedimentos.

²³⁸ *Ibid.*, fracción X.

²³⁹ *Ibid.*, fracción XI.

²⁴⁰ *Ibid.*, fracción XXXVII.

²⁴¹ *Ibid.*, fracción XXXVIII.

²⁴² *Ibid.*, fracción III.

alteró la propuesta de que las decisiones del Consejo en el ámbito de su competencia serían definitivas e inatacables. Adscripción, designación y remoción de jueces y magistrados pueden ser revisados por la SCJN, únicamente para verificar que hayan sido adoptados conforme a ley de la materia, es decir la LOPJF.²⁴³

Si el Consejo tiene la atribución de designar, es correlativa la atribución de acordar las renunciaciones de magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre los retiros forzados que ocurren al cumplir setenta y cinco años de edad.

El Consejo nombra también, a propuesta de su presidente, a los funcionarios que ejecutan las decisiones del Consejo, es decir a los secretarios ejecutivos a los que se refiere la ley. Se trata de los del Pleno y carrera judicial, de administración y de disciplina; así como a los que ha creado: el de adscripción, de creación de nuevos órganos y de vigilancia. Nombra y resuelve

²⁴³ No obstante lo que la Constitución establece y lo que la LOPJF estipula, la SCJN ha considerado que puede intervenir sin límite en las decisiones de destitución de jueces de distrito. Así ocurrió con la remoción del juez de distrito Roberto Jasso Vázquez, propuesta al Pleno del CJF por el Consejero Mario Melgar Adalid, derivada de la Queja Administrativa 74/93, y resuelta por unanimidad de siete votos en sesión plenaria del día primero de noviembre de 1995. Posteriormente, a consecuencia de la Revisión Administrativa, recurso contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, el Pleno de la Corte sostuvo la tesis número XXI/96, en el sentido de que la Suprema Corte tiene "atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma". Este criterio no coincide, con lo que la Constitución y la ley preceptúan respecto de las facultades del CJF y las de la SCJN. Cfr. artículo 100 constitucional y en particular el segundo párrafo del artículo 122 de la LOPJF: "El recurso de revisión administrativa tendrá como único objeto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determine si el Consejo de la Judicatura Federal nombró, adscribió, readscribió o removió a un magistrado de circuito o juez de distrito, con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta ley, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo de la Judicatura Federal". (El subrayado es mío). Se puede hablar de interpretaciones constitucionales, contrarias a las decisiones políticas fundamentales de la norma suprema, como ya en Alemania y en Estados Unidos de Norteamérica, se reconoce que hay preceptos constitucionales inconstitucionales (*Verfassungswidrige Verfassungsnormen*). Es decir hay límites a la revisión de las decisiones del Consejo por la Corte, aun cuando por el momento no se puedan hacer valer. Cfr. Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid, Editorial Civitas, 1985, p. 99.

sobre las renunciaciones, licencias, y determina sobre las remociones o suspensiones de los titulares de los órganos auxiliares.²⁴⁴ Cabe señalar que el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal es el funcionario facultado para proponer al Pleno los nombramientos de los secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares del propio Consejo y al representante del mismo ante la comisión sustanciadora, a fin de que intervenga en la solución de conflictos entre el PJJ y sus servidores, con excepción de los conflictos entre la SCJN y el Tribunal Electoral, y sus empleados.

11.- La facultad de adscripción de jueces y magistrados

La reforma de 1994 confirió la facultad de adscripción de jueces y magistrados al Pleno del CJF, facultad que no puede delegarse; sin embargo la LOPJF estableció para ello la Comisión de Adscripción.²⁴⁵ A su vez el Consejo creó la Secretaría Ejecutiva de Adscripción para desarrollar las tareas relativas.

Antes de la reforma, la adscripción de jueces y magistrados constituía una prerrogativa de los ministros de la SCJN. La reforma de 1994 confirió la facultad de adscripción al Pleno del Consejo, misma que no puede delegarse en la comisión correspondiente. La adscripción es un acto sujeto a revisión administrativa por la SCJN en los términos de la Constitución. En efecto, el artículo 100 constitucional dispone que la Suprema Corte podrá revisar las decisiones relativas a "designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva".

Lo anterior constituye una innovación respecto de la práctica previa. El Consejo de la Judicatura asigna la competencia territorial, el órgano en que deben ejercer sus funciones los magistrados de circuito y jueces de distrito. Al mismo, tiempo le corresponde readscribir a jueces y magistrados a una

²⁴⁴ *Ibid.*, fracción XV.

²⁴⁵ LOPJF, artículo 77.

competencia territorial o a un órgano de materia distinta a la que tienen a su cargo, siempre que las necesidades del servicio así lo requieran y existan causas fundadas y suficientes. Esto ha determinado que cada adscripción y readscripción se contengan en un dictamen preparado por la Comisión de Adscripción que corresponde resolver al Pleno del CJF.²⁴⁶

Para las primeras adscripciones de magistrados de circuito y jueces de distrito la LOPJF establece elementos sobre la determinación territorial y por materia:

1.- Calificación obtenida en el concurso de oposición.

Este elemento se explica por la incorporación que hizo la ley de un sistema de concursos de oposición para elegir y designar jueces y magistrados. Quienes hayan mostrado las mejores cualidades y obtenido las mejores calificaciones tendrán por ello preferencia en la adscripción. Lo anterior deriva de las desigualdades socioeconómicas de las distintas regiones del país y de la centralización excesiva que padecemos. Las plazas de los primeros circuitos resultan más demandadas que las de regiones alejadas del centro o con desarrollo económico desigual al de los centros urbanos.

2.- Los cursos que haya realizado en el Instituto de la Judicatura.

El establecimiento del Instituto de la Judicatura implica la valoración que deba darse a los cursos impartidos por el Instituto y que éstos se reflejen en la decisión del CJF sobre adscripciones, como un mecanismo de reforzamiento de la carrera judicial.

3.- La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o la experiencia profesional.

La antigüedad en el Poder Judicial y la experiencia profesional son elementos que deben valorarse de manera objetiva, pero no son únicos ni definitivos para la designación o la adscripción de jueces y magistrados. Un sistema que sólo evaluara la antigüedad y la experiencia profesional evitaría

²⁴⁶ *Ibid.*, artículo 118.

una sana competencia de talentos y capacidades, tan necesaria para renovar un organismo y mantenerlo vivo.

4.- El desempeño en el Poder Judicial de la Federación.

El desempeño profesional de los jueces y magistrados puede medirse a través de datos objetivos como las visitas que se practiquen, el resultado de las quejas administrativas y la estadística judicial, entre otros elementos. Conforme avance la reforma, sería deseable que el foro pudiera expresarse de manera objetiva e imparcial sobre el desempeño de los funcionarios judiciales, y el CJF considerar las opiniones externas como un elemento adicional, si bien nunca definitivos para no renunciar a sus facultades o introducirlas de manera única en la evaluación. El desempeño puede ponderarse también a través de consultas y entrevistas que el CJF realice de manera colegiada, o bien con base en encuestas.

5.- El grado académico, así como los cursos de actualización o especialización acreditados fehacientemente.²⁴⁷

La profesionalización de la carrera judicial debe servir para que los jueces y magistrados tengan el aliciente de prepararse y reforzar sus currícula académicas.

Los jueces y magistrados pueden solicitar cambio de adscripción y el CJF determinar si se puede acceder al mismo. La ley considera la preferencia y al Consejo corresponde valorarla.

El CJF ha evitado la práctica de otras dependencias y organismos públicos y privados de autorizar permutas entre solicitantes cuyas aspiraciones sean complementarias. Sea un ejemplo hipotético: un juez de distrito de Tijuana, que desea cambiar su adscripción a Hermosillo y encuentra que otro de los jueces federales de esta ciudad desea, a su vez, un cambio a la frontera. Aparentemente el asunto no representa ningún problema; no obstante me parece que el CJF deberá valorar tanto lo que la LOPJF establece, como los

²⁴⁷ Ibid., artículo 119.

critérios que vaya adoptando en acuerdos generales y las preferencias de jueces y magistrados que están previstas en la ley. En efecto, la LOPJF establece que los interesados puedan elegir la plaza y materia del órgano de adscripción, si bien no confiere un derecho sobre ésta, pues utiliza la fórmula de "siempre que ello fuere posible". Lo anterior se explica por las preferencias de jueces y magistrados hacia la materia de su especialización y el lugar de adscripción. Plantea además un asunto interesante en un país tan grande y complejo como México: ¿es aconsejable que jueces y magistrados sean adscritos a lugares de su preferencia?

El CJF deberá valorar si es conveniente que jueces y magistrados oriundos de determinada región ejerzan su función en sus lugares de origen o donde se encuentren avocados, o si, por el contrario, es preferible desarraigarlos y en aras de su independencia adscribirlos a lugares donde no sean conocidos. Las dos opciones tienen ventajas y presentan dificultades. Don Antonio Carrillo Flores estimó que en los tribunales colegiados de circuito "debería seguirse el criterio de designar siempre magistrados originarios o con larga residencia en las entidades en que dichos tribunales tuviesen jurisdicción territorial."²⁴⁸ Otro argumento podría ser el conocimiento de la legislación local, lo que facilitaría el trabajo de jueces y magistrados.

Por ello es importante el indicativo de la disposición legal sobre la preferencia de jueces y magistrados, sin que resulte obligatorio para el Consejo. Habrá ocasiones en que sea pertinente y aun deseable que jueces y magistrados oriundos de algún estado de la república, presten sus servicios en tales jurisdicciones y otras ocasiones en que habrá de valorarse que es inconveniente por razones de política e independencia judicial.

La LOPJF modifica y agrega nuevos elementos para la primera adscripción de jueces y magistrados. Los cursos de enseñanza y capacitación a los cuales la Ley se refiere corresponden a los que imparte el Instituto de la

²⁴⁸ Antonio Carrillo Flores, *Op. Cit.*, p. 177.

Judicatura establecido por la misma ley. Es explicable que el Poder Judicial de la Federación tenga su propio órgano académico, en tanto debe garantizarse la independencia judicial y evitar el sometimiento de jueces y magistrados, quienes dictan el derecho, a los exámenes y requisitos académicos fijados por las instituciones dedicadas a la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura. Lo anterior no significa que la ley prohíba o limite la libertad de cátedra y de investigación, un derecho indiscutible, sino favorecer la enseñanza y capacitación intramuros judiciales.²⁴⁹ La ley da un valor especial a los resultados de las visitas de inspección, asunto congruente con el propio sistema de inspección que ella establece.²⁵⁰ La LOPJF define sobre cambios de adscripción factores que deberán constar en el reglamento respectivo y en las resoluciones sobre el particular que acuerde el CJF; éstas deberán darse por mayoría calificada.²⁵¹

Una reflexión final sobre el tema se centra en la facultad del CJF de cambiar de adscripción a jueces y magistrados. Desde la mitad del siglo XIX se planteaba la cuestión de traslados de los jueces sin su consentimiento y si ello afectaría la independencia judicial. En la Constitución de Frankfurt se estableció que ningún juez podía ser transferido sin su consentimiento a otro lugar, ni tampoco ser jubilado, si no era por decisión de un tribunal y en los casos señalados por la ley.²⁵²

La LOPJF toca este punto al estipular la posibilidad de que el CJF tenga en cuenta, siempre que sea posible, las preferencias de jueces y magistrados para determinar su lugar de trabajo. El temor de verse sometido a un cambio de adscripción no deseado, o bien la práctica poco edificante de hacerlo como medida disciplinaria, constituye un elemento perturbador y degradante de la independencia judicial. Con buen criterio, por ello, las enmiendas introducidas

²⁴⁹ LOPJF, artículo 120, fracción I.

²⁵⁰ *Ibid.*, fracción IV.

²⁵¹ *Ibid.*, artículo 81, fracción VII.

²⁵² Párrafo 177. Esta constitución nunca entró en vigor.

por el Senado incorporaron el recurso de inconformidad contra resoluciones del CJF sobre adscripciones hechas sin los requisitos legales. La adscripción es un acto de tal relevancia que debe garantizarse el estricto apego a la ley de los elementos considerados para el efecto.

12.- Organización territorial y por materia de circuitos y distritos

La Constitución Política confiere al Consejo de la Judicatura la atribución de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito.²⁵³ La LOPJF reprodujo la prevención constitucional de conferirle al Consejo, la atribución de determinar la composición territorial y por materia. Además estableció una nueva distribución de competencias de los juzgados de distrito, la cual requerirá definir por el Consejo los distritos que modificarán su actual estructura para dar paso a órganos especializados en las materias civil y penal, al dividirse en juzgados de distrito de amparo en materia civil y penal y juzgados de distrito de causas civiles y penales. En los lugares en que sea necesario y factible establecer juzgados por especialidad se mejorará la administración de justicia, al propiciar que los jueces dispongan de mejores elementos para resolver y con ello elevar su capacidad, su productividad judicial y disminuir el tiempo de resolución a favor de los intereses de los justiciables y del sistema judicial en su conjunto.

Nuestro país siguió en materia de organización territorial de las jurisdicciones la tradición de situar, como en otros asuntos, un pie en los Estados Unidos de Norteamérica y otro en España. Así denominó tribunales colegiados de circuito y evitó la expresión cortes, que utiliza el vecino del norte. El término tribunales proviene de la Constitución gaditana, y organización en

²⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94.

circuitos de los Estados Unidos. Elisur Arteaga da cuenta de cómo surgió esta figura en aquel país:

Originalmente en los Estados Unidos se previó la existencia de tres cortes de circuito integradas por dos jueces de la corte suprema más el juez de distrito, correspondiente al estado; los jueces de distrito tenían residencia fija, en cambio los jueces de la corte a la vez que sesionaban en el asiento de los poderes federales eran itinerantes, tenían fijado un circuito que recorrían periódicamente; ellos sólo podían actuar en su circuito.²⁵⁴

¿Cuántos circuitos debe haber y qué extensión deben comprender? Estas son cuestiones que determina ahora el Pleno del CJF; pues antes correspondían al Pleno de la Suprema Corte; alguna vez fueron facultad del Congreso de la Unión. El Consejo dispone hoy de la misma facultad para establecer el número y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada circuito, y además de todo ello los límites territoriales de los juzgados de distrito en los diversos circuitos. El Consejo puede además cambiar la residencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito.²⁵⁵

Se concluye con que las atribuciones del Consejo son múltiples y complejas y falta todavía mucho por hacer.

²⁵⁴ Elisur Arteaga, Derecho Constitucional, Op. Cit., p. 441.

²⁵⁵ LOPJF, artículo 81, fracción XX

Capítulo VII

La selección y designación de jueces y magistrados.

*El juez es la figura central del derecho.
Un ordenamiento jurídico se puede
pensar sin leyes, pero no sin jueces.*

Carnelutti.

- 1.- Introducción.
- 2.- La selección y designación de jueces y magistrados.
- 3.- La selección judicial.
- 4.- Cargos sujetos a compraventa.
- 5.- Elección popular.
- 6.- Nombramiento a cargo del Poder Ejecutivo.
- 7.- Elección por el Poder Legislativo.
- 8.- Cooptación entre gobierno y asambleas legislativas.
- 9.- Selección a cargo del Poder Judicial.
- 10.- Poder Ejecutivo-Senado.
- 11.- Mecanismos complejos.
- 12.- Selección y designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 13.- Selección y designación de magistrados en los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.
- 14.- Designación de los magistrados estatales.
- 15.- Número de integrantes de los tribunales superiores de justicia estatales.
- 16.- Duración en los cargos de magistrado de los tribunales superiores de justicia estatales.

17.- Denominación de los tribunales superiores de los Estados.

18.- Consejos de Judicatura en los Estados.

19.- La designación de funcionarios judiciales en el Distrito Federal.

20.- La protesta al cargo.

1. Introducción

La selección de jueces y magistrados constituye una decisión política de gran relevancia social a causa de la tarea realizada por tales funcionarios. Néstor Pedro Sagüés escribió que Jerónimo de Ceballos, en su *Arte real*, refería el nombramiento de un mal juez, más peligroso que dejar sueltos a los salteadores, quienes a lo máximo pueden perjudicar la vida o riqueza del asaltado, en tanto un juez inconveniente atenta contra la vida, riqueza y honra de toda la comunidad.²⁵⁶ Los jueces deben actuar con absoluta independencia y no estar sujetos a presiones políticas o económicas, para juzgar con serenidad, autonomía y libertad personal; esto sólo se logra con un adecuado sistema de organización y administración judicial. Los sistemas de selección deben propiciar credibilidad y certeza, y favorecer que los mejores hombres, los más preparados, probos y capaces, accedan a la elevada tarea de juzgador. Una buena organización judicial permite a un gobierno legitimarse en forma cotidiana ante la sociedad a la que sirve, y hace brillar con luminosidad las bondades del Estado de Derecho que tanto se pregona en la arena política.

Los jueces juegan un papel central en la organización política y jurídica de una sociedad, tal como lo planteó Carl Schmitt, para quien el Estado de Derecho se caracteriza por: a) las libertades individuales, que sólo pueden afectarse conforme al texto de una ley, b) la actividad del Estado, comprendida en un catálogo de atribuciones y suma de competencias claramente delimitadas, y c) garantizar la independencia de los jueces.

En sistemas como el mexicano, en que los jueces, magistrados y ministros además de su elevada tarea de decir el derecho tienen a su cargo buena parte del gobierno y de la política, en tanto sus decisiones afectan la

²⁵⁶ Néstor Pedro Sagüés, *Reforma Judicial*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1978, p. 67.

constitucionalidad, el asunto de la selección de juzgadores resulta básico para la vida del Estado y el equilibrio social.

El juez se encargará amén de las consideraciones jurídicas y políticas de diversa índole, de la tarea de propiciar el imperio de los valores fundamentales de una sociedad: justicia, solidaridad, paz, orden, colaboración social y certeza jurídica.

2.- La selección y designación de jueces y magistrados

Son dos conceptos que suelen confundirse, se les llega a dar trato de sinónimos. La selección tiene por objeto encontrar, a través de los métodos más adecuados, los candidatos idóneos para el desempeño del cargo judicial.

Indica un procedimiento a través del cual se revisan las calificaciones de aspirantes para ser designados; su propósito es obtener a los mejores calificados conforme a evaluaciones previamente determinadas. La selección es importante y constituye sólo primer acto al cual deberán seguir otros que permitan el desarrollo, permanencia y perfeccionamiento de las potencialidades profesionales y técnicas de jueces y magistrados. Suceden sistemas de formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de la tarea judicial.

La designación es un acto jurídico posterior a la selección, consiste en el nombramiento del candidato elegido para desempeñar un cargo judicial.

En sistemas judiciales muy simples la selección, puede coincidir con la designación, y ser ambas un acto simultáneo sin que se perciba diferencia específica entre los dos.

En México, el nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito lo tuvo a su cargo la SCJN. La Constitución establecía que unos y otros deberían satisfacer los requisitos de ley, durar en su encargo seis años, al término de los cuales podían ser reelectos o promovidos a puestos superiores, y sólo podrían ser privados en los términos del Título Cuarto de la CP.

La reforma de 1994, que creó al CJF, atribuyó al órgano de gobierno del Poder Judicial la tarea de nombrar magistrados y jueces y determinar sobre sus ratificaciones al cumplirse los seis años. Existen formas que la doctrina ha recogido de la experiencia histórica en distintos países con tradiciones jurídicas diversas, que conviene revisar. Los mecanismos van desde la compra del cargo judicial hasta la participación de los tres poderes en la selección y designación de jueces y magistrados mediante los consejos de magistratura o judicatura, que se han implantado a partir de la Segunda Guerra Mundial en un movimiento reivindicador de la función jurisdiccional. Los consejos de magistratura de Italia, Francia, España, Portugal y Grecia son los más significativos.

3.- La selección judicial

José Trinidad Lánz Cárdenas planteó en un trabajo reciente las distintas formas que han existido para seleccionar jueces. Vale la pena recordar que cualquier sistema de selección debe tomar en cuenta los conceptos que se tengan entre la función de un abogado y la del juez. En el anglosajón, las tareas de ambos son muy similares y pueden considerarse como "dos brazos de una profesión".²⁵⁷ Nada perturba a la sociedad de los Estados Unidos de Norteamérica si un abogado deja de ejercer su profesión por haber sido designado juez o magistrado; lo mismo ocurre si un juez se dedica al ejercicio de su profesión como litigante. En los Estados Unidos existen, por ejemplo, casos de abogados sin antecedentes en cargos judiciales y únicamente con experiencia jurídica común pues han ocupado hasta sitaliales en la Suprema Corte.

El sistema de herencia romana se ha inclinado más por nombramientos en base a la carrera judicial y por ascensos de magistrados con experiencia de juzgadores en los tribunales. Abogacía y judicatura son modalidades distintas

²⁵⁷ José Trinidad Lánz Cárdenas, *La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 1987. p. 51

de la profesión, con pocos vasos comunicantes; todavía hoy se ve con cierto recelo la incursión de un abogado en los juzgados, desde el "otro lado de la mesa".

Han surgido en últimas fechas sistemas mixtos que admiten para la selección tanto la mera experiencia profesional como la jurisdiccional y hasta la exclusivamente académica, lo cual refuerza un movimiento a favor de la apertura y democratización de la función judicial.

4.- Cargos sujetos a compraventa

En el Antiguo Régimen los cargos de juez estaban sujetos al mejor postor y así se integraba la *noblesse de Robe*. Se trataba de un sistema caótico y se cotizaban a precios tan altos que formaban parte del concepto de propiedad privada. Había entonces una opinión contraria a la magistratura, a causa de los altos precios que debían pagarse por procesos con tramitaciones prolongadas y difíciles, además del alejamiento de los justiciables de las distintas etapas procesales. Conforme al sistema de la *noblesse de Robe*, quienes han comprado cargos en subasta pública los transmiten por herencia, por considerar que los tienen en propiedad de pleno derecho. Si esto ocurrió en Francia durante el Antiguo Régimen, en oficios judiciales "nunca se ha encontrado en España un oficio enajenado por precio".²⁵⁸

Lánz Cárdenas considera que este sistema estuvo también vigente durante el dominio español y respondía a la realidad social e histórica, aun cuando Francisco Tomás y Valiente, a su vez, consideraba que en Castilla y Aragón se enajenaron oficios por precio pero nunca se ha encontrado un oficio de justicia enajenado por contraprestación. Se llegaron a vender los de

²⁵⁸ Francisco Tomás y Valiente, *De la Administración de Justicia al Poder Judicial, en El Poder Judicial en el Bicentenario de la Revolución Francesa*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1990, p. 15. El asesinato del profesor Francisco Tomás y Valiente ha indignado al mundo jurídico hispanoamericano y en particular a la comunidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Aquí expreso mi propia indignación y condena.

escribanos, relatores y secretarios, pero no aquellos vinculados en estricto a la jurisdicción.

No obstante, Toribio Esquivel Obregón tiene un apreciación diferente. Para el historiador del Derecho, la administración de los asuntos de Indias se afectó por la situación financiera del erario derivada del excesivo gasto público desde las empresas magnas de Carlos V. Como los empleos públicos estaban vendidos, se creaban otros a fin de incrementar la hacienda pública. Las ventás se hacían también "a futuros", lo que daba derecho a ser nombrado a la muerte o destitución del propietario. La remoción sólo podía ocurrir si existía mala conducta. Dice don Toribio, con su agudeza característica, que a pesar del derecho de ser nombrado a la muerte del titular, no se supo "de casos en que tales ventas hubieran traído atentados contra la vida de aquellos a quienes se podía suceder". En cuanto al precio por una futura de juez supernumerario era de 6,000 pesos, mientras que para un funcionario de la Casa de Contratación entre 12,000 y 20,000 pesos.²⁵⁹

La Revolución francesa resolvió el asunto de la enajenación de los cargos jurisdiccionales. Si la soberanía debería ser inalienable, también lo deberían ser los cargos y oficios de justicia. El pueblo tendría bajo su responsabilidad la elección de los funcionarios judiciales. El juez popular sustituye a la nobleza de la toga o a los comisionados por el rey y odiados por el pueblo, y surge así el funcionario judicial que ejercía el encargo durante un tiempo determinado.²⁶⁰

5.- Elección popular

El sistema de elección popular surgió en Francia después de la Revolución y como resultado de la aplicación estricta del principio de división de poderes. Se buscaba fortalecer el espíritu democrático, popular y

²⁵⁹ Toribio Esquivel Obregón, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Nueva España, Trabajos Jurídicos en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario, tomo II, México, Editorial Polis, 1938, p.178

²⁶⁰ Francisco Tomás y Valiente, *Op. Cit.*, p. 21.

revolucionario; consolidar la independencia del Poder Judicial respecto de los demás, en particular del Ejecutivo. Al no intervenir en la designación de jueces y magistrados los poderes Legislativo y Ejecutivo respetaban la división clásica.

En los Estados Unidos de Norteamérica existe un sistema de elección popular de los funcionarios judiciales en el ámbito estatal; como contraparte, los jueces federales están sujetos a un procedimiento de designación diverso. El sistema electoral se ha ido perfeccionando mediante comicios para jueces, con limitación del encargo judicial pero sujetos a plazos largos, con lo que se mitiga el inconveniente del favoritismo para los cargos judiciales. Este sistema permite alcanzar algunos de los ideales democráticos, al grado que se han generado y desarrollado otras vías, entre las que destaca la nominación simultánea por partidos políticos, condición indispensable para ser como candidato y despolitizar así la selección. La opinión de los colegios y barras de abogados sobre los candidatos también ha ayudado a apuntalar el sistema electoral y corregir los defectos de la politización.

No obstante el desarrollo favorable en varios estados del vecino país, la crítica doctrinal norteamericana estima que el sistema federal, en el cual el presidente nombra y el senado aprueba, es mejor que la elección popular de juzgadores, quienes politizan la judicatura y desnaturalizan la función judicial. En los Estados Unidos de Norteamérica diversos estados utilizan este último sistema, introducido por el presidente Andrew Jackson, y se le ha denominado como "democracia jacksoniana". En algunos más la postulación se hace vinculada a los partidos políticos, y se propicia la dificultad de propuesta de un aspirante a juez para una plataforma electoral, como ocurre con otros cargos de elección popular; también la derivada del financiamiento de la campañas compromete la independencia judicial respecto de quienes aportan fondos para los actos de proselitismo.

En Suiza ha sido muy provechosa la experiencia electoral, si bien restringida al ámbito de los cantones. Funciona bien el sistema electoral de

jueces locales, como funciona casi todo en ese país. La antigua Unión Soviética utilizó este sistema para jueces de primera instancia.

En México, la Constitución de 1857 estableció el sistema electoral popular como otras constituciones latinoamericanas. Conforme al texto de la Constitución liberal el artículo 92 dispuso que "cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral federal".²⁶¹ Nuestro país abandonó ese sistema en 1917, aun cuando en 1914, en plena lucha revolucionaria, se había modificado para dar al Senado la facultad de elegir a los ministros, en escrutinio secreto, de una terna propuesta por el presidente de la República. El sistema es cercano al que establece la reforma judicial de 1994, si bien el Senado recibe terna pero hace comparecer a los aspirantes en sesión pública para un examen, de dimensión nacional.

La crítica contra el sistema electoral es de orden técnico y político. Por una parte los jueces requieren habilidades profesionales y una formación propia que les permitan desempeñar las funciones jurisdiccionales; pero es muy difícil para los electores descubrir tales capacidades y experiencia en una campaña de propaganda política. Por otra parte, los aspirantes a jueces que incursionan en una carrera electoral están sujetos a reglas donde se requiere del compromiso político con los electores y de campañas que socavan la independencia judicial.

El sistema de elección popular, que tantas polémicas ha generado, ha estado vigente en numerosos países y tiene ventajas y desventajas. Entre las primeras destacan la apertura que genera la democratización y el análisis popular de las candidaturas de jueces y las propias de los procedimientos electorales. No obstante las desventajas son la politización de la jurisdicción a través de la presencia de partidos políticos; existe además el inconveniente de condicionar la independencia de los jueces a los vaivenes de la política electoral

²⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el cinco de febrero de 1857, artículo 92.

y a los compromisos con sus electores. Es una práctica frecuente, como mencionamos, en la justicia estatal de los Estados Unidos de Norteamérica, en algunos cantones suizos y lo que fue la Unión Soviética.

6.- Nombramiento a cargo del Poder Ejecutivo

El sistema tiene su origen en Inglaterra donde los jueces de los tribunales superiores son escogidos por la corona o por el primer ministro. En Irlanda, por ejemplo, los magistrados del tribunal supremo son designados por el Ejecutivo, como ocurre en Ghana, en Haití y en varios estados de los Estados Unidos de Norteamérica que lo hace el gobernador.²⁶²

En México las constituciones estatales establecen que los gobernadores designen a los magistrados de los tribunales superiores de justicia, así como a sus respectivos presidentes.

La ventaja de la designación a cargo del gobierno es que se despolitiza el procedimiento, a menos que los jueces tengan intereses políticos.

En este último sentido la reforma al Poder Judicial en México, de diciembre de 1994, limitó la designación de ministros de la Suprema Corte, a personas que no hubieran desempeñado el cargo de Secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República y de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal el año previo al día de su nombramiento. Estos requisitos son aplicables también a los integrantes del CJF.

La designación de jueces por parte del Ejecutivo no tiene que ser causa de subordinación o mediatización en las actividades de aquellas. En Estados Unidos de Norteamérica y en Inglaterra, los jueces de mayor jerarquía son designados por el Ejecutivo y, no obstante el origen del nombramiento, existe la convicción social de independencia y libertad de la función jurisdiccional. Muchos jueces han tenido en sus manos decisiones que han afectado seriamente

²⁶² Néstor Pedro Sagüez, *Op. Cit.*, pp. 40, 41.

intereses del Ejecutivo y vulnerado sus propuestas. Lo ocurrido con Franklin D. Roosevelt y Richard M. Nixon es ilustrativo de ello.²⁶³

7.- Elección por el Poder Legislativo

Suiza es uno de los ejemplos más significativos de designación a cargo de cámaras legislativas. La Constitución suiza de 1874 establecía que los miembros del tribunal federal serían nombrados por la asamblea federal, integrada por las dos cámaras, el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados, en sesión conjunta.

Algunos estados de los Estados Unidos de Norteamérica adoptaron este sistema como Nueva Jersey, Rhode Island, Carolina del Sur, Virginia, Connecticut y Vermont. La designación de sus magistrados de la Suprema Corte la hacían las dos cámaras legislativas reunidas en asamblea.

El caso de Bolivia es peculiar, pues conforme a su Constitución de 1880, la elección de los jueces de la corte suprema se hacía por la Cámara de Diputados de una terna preparada por el senado.

El de Bolivia tiene según Lánz Cárdenas, similares problemas que el de elección, pues involucra a los partidos políticos con representación en los órganos parlamentarios y además puede ocurrir el abuso de la influencia política.²⁶⁴ Como ventaja está la colaboración entre poderes y un adecuada división del trabajo.

8.- Cooptación entre gobierno y asambleas legislativas

Se trata de una forma de colaboración entre poderes. Consiste en la propuesta del ejecutivo y la confirmación por el senado. Es el sistema de los

²⁶³ Cfr. entre otros trabajos: William D. Hassett, *Off the record with F.D.R. 1942-1945*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1958; Frank Freidel, *Franklin D. Roosevelt. A Rendezvous with Destiny*, Boston, Little, Brown and Company, 1990, y Stephen Ambrose, *Nixon: Ruin and Recovery, 1973-1990*, New York, Simon and Schuster, 1991.

²⁶⁴ José Trinidad Lánz Cárdenas, *Op Cit.*, p. 29.

Estados Unidos de Norteamérica en el ámbito federal, y similar al que existió en México hasta antes de la reforma de 1994.

Conforme al texto anterior a la última reforma constitucional, los nombramientos de los ministros de la SCJN eran hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores.²⁶⁵ En nuestro país este sistema, blanco y negro al mismo tiempo, fue muy alabado mientras estuvo vigente, aunque se le formularon muchas críticas con razón, pues daba al Ejecutivo una injerencia excesiva en la conformación de la Suprema Corte.

9.- Selección a cargo del Poder Judicial.

En exclusividad tiene la ventaja de garantizar la independencia respecto de los otros poderes. Sin embargo tiende a perpetuarse a sí mismo, se aleja de los sentimientos y anhelos populares y la creación de cuerpos de élite judicial puede llevar al nepotismo y la endogamia judicial. En México, la designación de jueces y magistrados se realiza a través de los consejos de judicatura y por el Ejecutivo estatal en el nivel del fuero común, y en el ámbito federal a través de las decisiones del CJF.

El procedimiento de órganos especializados en México es novedoso, pero ha probado ya su eficacia en otras latitudes. Eruza la designación por parte del gobierno y del Poder Legislativo con la cooptación por los propios tribunales, y entre ambos conforman el CJF. Sin embargo, debe recordarse que las personas designadas como integrantes del Consejo, por el Ejecutivo y por el Legislativo, rompen el vínculo jurídico con el poder que las designa, al formar parte del órgano que pertenece al PJF. Además, los consejos de magistratura o de judicatura resuelven, como se ha visto, cuestiones relacionadas con el gobierno del Poder Judicial, con su administración y ejercen la vigilancia y contraloría de los órganos jurisdiccionales.

²⁶⁵ Artículo 96 constitucional.

10.- Poder Ejecutivo - Senado

Este sistema ha resultado eficaz en los Estados Unidos de Norteamérica donde el presidente, con el consejo y consentimiento del Senado, nombra a los magistrados de la Suprema Corte.²⁶⁶ En ello la designación queda sujeta a la contraloría del Senado. La Cámara de Senadores no puede más que aprobar o rechazar la propuesta, toda vez que no tiene facultad de nombramiento. De esta manera el presidente cuida su propuesta y el Senado no cae en la tentación de rechazarla solamente por razones políticas, sino que puede en casos extremos anularla y obligar al presidente a presentar otro candidato.

Nuestra Constitución adoptó este sistema en 1928, después de abandonar un mecanismo complicado en que los miembros de la Suprema Corte eran elegidos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, y estableciendo que para la elección era indispensable la concurrencia mínima de dos terceras partes del número total de diputados y senadores.

Los candidatos eran propuestos previamente por las legislaturas de los estados. La elección se llevaba a cabo en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos; si no se lograba esta en la primera votación, se repetiría aplicada únicamente a los dos candidatos que hubieren obtenido un mayor número de votos.

En 1928, se estableció ese sistema que estaría vigente más de sesenta y cinco años, mediante el cual se confirió al presidente de la República la facultad de designar ministros, quien sometía los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la cual debía resolver en un término no mayor de diez días. Si no lo hacía, se tenía por aceptada la propuesta. Además, si la cámara no aprobaba dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente podía hacerlo con carácter provisional y se sometería a la Cámara de Senadores en el siguiente periodo ordinario de sesiones. Si ésta no se

²⁶⁶ Artículo II, sección 2a., de la Constitución de los EE.UU.

pronunciaba sobre al particular se daría por designado definitivamente; en el supuesto de que se rechazara la proposición, el ministro que ocupaba el cargo provisional cesaría en el encargo y el presidente hubiera tenido que someter al Senado otro nombramiento.

El sistema Poder Ejecutivo-Senado se siguió también en Paraguay y Argentina.

Esta fórmula de colaboración tiene detractores entre quienes no apoyan el presidencialismo y la concentración de facultades del Ejecutivo. Estiman que acentúa la preponderancia presidencial y tiene el inconveniente de alejar del Poder Judicial a aquellos candidatos que reúnen los requisitos para ser designados, pero al no contar con la propuesta presidencial se ven desplazados por otros tal vez menos dotados técnicamente, más con el apoyo del presidente.

11.- Mecanismos complejos

Se denomina método complejo a la designación de jueces mediante dos o más órganos que los eligen. Se trata de formas de colaboración entre poderes, en la cual se dividen las acciones tendientes a la selección y designación con lo que se establece un balance de responsabilidades y decisiones compartidas.

12.- Selección y designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La reforma constitucional de 1994, estableció un nuevo sistema de selección y designación de los ministros de la Suprema Corte. Imperaba a partir de la reforma de 1928 una forma de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Senado. El presidente de la República hacía los nombramientos de los ministros que aprobaba el Senado.

La reciente fórmula la mantiene aun cuando en términos distintos. La reforma confiere una nueva y muy importante atribución al Senado de la República, al encomendarle la designación de los ministros de la SCJN de una

terna propuesta por el presidente de la República, con el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros presentes y en un plazo perentorio de 30 días.²⁶⁷ Sergio García Ramírez ha expresado que este sistema propicia la politización, toda vez que para elegir a un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requiere de tal quórum, sobre todo "después de que la terna de candidatos ha desfilado incómodamente en una pasarela y presentado examen".²⁶⁸

Coincido con el jurista mexicano, pues el examen de una terna genera un ganador y dos perdedores a los que públicamente se les reprueba al no resultar vencedores. Como los integrantes de la terna son personalidades de la vida jurídica nacional, ya sea del foro, de la academia o de la propia judicatura, el proceso de elección es incómodo, desgastante y poco favorecedor del reconocimiento público que merecen jueces o magistrados, profesores, o abogados seleccionados por el presidente de la República para formar la terna. Esta práctica plenamente se acredita en los foros académicos, en que la mera participación en un proceso constituye una distinción, como debería ser que el presidente de la República considere la inclusión de una persona en una terna.

No obstante el procedimiento público ante el Senado y la comparecencia desvirtúa el valor del proceso. ¿Qué ocurriría si el Presidente incluye en su terna a personalidades que no desean competir entre ellas, por las más variadas razones: un maestro y su alumno; un superior jerárquico y su inferior? El descrédito que acarrea salir "reprobado" es inmerecido y habrá de generar la declinación de personas que no desean competir con quienes estiman por encima, o por debajo, de sus capacidades profesionales e intelectuales.

Con motivo de la integración de la Suprema Corte después de la reforma de 1994, durante el mes de enero de 1995, se llevó a cabo la selección de once

²⁶⁷ Artículo 96 en congruencia con la fracción VIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶⁸ Sergio García Ramírez, *Caballos de Troya, lo más sonoro ha sido el silencio*, Excelsior, 18 de mayo de 1995, pp. 14.

ministros de una lista presidencial de dieciocho candidatos, que después se redujo a diecisiete. Uno de los periódicos vespertinos de la ciudad de México, publicó a ocho columnas el resultado: "Reprobados"; nota informativa ominosa para los candidatos, algunos de ellos señaladamente tan dignos de haber sido electos miembros de la Corte.

La solución de la terna que dio la reforma de 1994 para los ministros de la Suprema Corte es inadecuada, si se toma en cuenta que va ligada a la comparecencia de los aspirantes. Esta es pública y lleva al sometimiento de las personalidades escogidas por el Poder Ejecutivo Federal a un examen nacional, del cual sólo una será aprobada. ¿Cómo van a reaccionar los juristas mexicanos designados por el presidente de la República para integrar la terna que se presenta al Senado? ¿Estarán dispuestos a participar en la "pasarela" y en el examen? ¿Cometerán un desaire al presidente y se inhibirán al conocer los nombres de sus contendientes?

Un sistema similar, aunque más discreto toda vez que la sesión para votar y designar debe ser secreta, existe en la provincia de Córdoba en Argentina. En ella, nos refiere Néstor Pedro Sagües, el gobernador es competente para proponer al Senado una terna en orden alfabético y pliego abierto de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, de las cámaras de apelaciones fiscales, jueces de primera instancia, agentes fiscales y asesores; el Senado designará en sesión y voto secretos al que ha de ser nombrado.²⁶⁹

Una alternativa podría ser, con el tiempo y una vez que el CJF se desarrolle y consolide, que el propio CJF eligiera a los ministros de la SCJN conforme a lo establecido por las leyes y la Corte revisara el apego a la legalidad del proceso. Si el Consejo está facultado para seleccionar a jueces y magistrados federales, la experiencia adquirida, desde su creación hasta el momento en que deban ocurrir las sustituciones de ministros, de acuerdo con la reforma judicial de 1994, le permitirá hacer una selección objetiva, imparcial,

²⁶⁹ Reforma Judicial, Op. Cit., pp. 48-49.

apegada a reglas que propicien a los mejores juristas para ocupar el alto sitial de la SCJN. No olvidar además que la Suprema Corte, por su parte, elige al presidente del Consejo, cuando resuelve quién será su propio presidente; por otra, el Consejo tiene a su cargo el desarrollo de la carrera judicial y la información completa sobre el desempeño de jueces y magistrados a través de la resolución de centenares de quejas y denuncias que se presentan anualmente.

La LOPJF reglamenta el ingreso y promoción de los servidores públicos jurisdiccionales. La institucionalización de la carrera judicial consiste en fijar las reglas para determinar quiénes pueden acceder a ella: las condiciones para ingresar, ser adscritos, ratificados, promovidos, mercedores a estímulos por el desempeño y otras reglas sujetas a los principios rectores: excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y en su caso antigüedad, como se verá adelante.

13.- Selección y designación de magistrados en los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados

Como corresponde a un sistema de organización federal, la Constitución General plantea dos sistemas de administración de justicia. Por una parte existe el PJF, integrado por tribunales, unos con jurisdicción amplia y otros restringida; y por la otra concurre la actividad judicial local, integrada por tribunales definidos por la Constitución y otros que las propias entidades federativas han creado en ejercicio de sus atribuciones.

La justicia local tiene importancia para el sistema judicial mexicano. No obstante, muy poca ha sido la atención que la doctrina y la academia le ha conferido al Derecho Judicial local.²⁷⁰

²⁷⁰ José Ovalle Favela mencionó en 1987 a Ortiz Martínez, Carlos Examen de la estructura de los tribunales de la República mexicana (tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1976 y, Ovalle Favela, José, "El Poder Judicial en los estados de la república", Temas y problemas de la administración de justicia en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985. Habría que agregar al propio Ovalle Favela con La Constitución Federal y las Bases para los Poderes Judiciales de los Estados y a Trujillo Altamirano, Carlos, La Constitución

Las cuestiones técnicas sobre federalismo permiten a los expertos hacer la distinción entre los jueces y magistrados federales y los estatales. Pero para el hombre común, para el ciudadano de la calle la diferencia técnica entre el fuero federal y los fueros del orden común no resuelve el rezago en los tribunales o el incumplimiento del compromiso del Estado mexicano, consignado en el artículo 17 constitucional: el derecho de toda persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.

En marzo de 1987 se reformó sustancialmente la estructura del artículo 116 para equilibrar a los poderes estatales. El entonces Ministro Salvador Rocha Díaz consideró que aquella permitía una visión de conjunto, "integradora, donde la justicia - de la cual sus órganos no son más que los instrumentos para lograrla - tendrá las características y las calidades señaladas por el artículo 17".²⁷¹ En cuanto al Poder Judicial local la Constitución fijó ciertas reglas que procuraban uniformidad y fortaleza, algo que resultaba apremiante para el derecho mexicano.

Con anterioridad a la reforma de 1987, no existía en la Constitución mexicana ninguna disposición relativa a la organización, gobierno y administración del Poder Judicial de los estados. La reforma al artículo 116 estableció bases para ello. Reprodujo la fórmula del principio de división de poderes que opera para el poder público federal o Supremo Poder de la Federación, como lo indica la Constitución en su artículo 49, cuyo texto señala que "el poder público de los Estados, se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo,

Federal y las bases para los Poderes Judiciales de los Estados en Las Nuevas bases constitucionales y legales del Sistema Judicial Mexicano. La reforma judicial 1986-1987, México, Editorial Porrúa, 1987. No puede dejar de mencionarse a Salvador Rocha Díaz, Fortalecimiento de los Poderes Judiciales de los Estados, en Jornadas Jurídicas Nacionales, el Cambio a través del Derecho, México, Miguel Angel Porrúa, 1987. Más recientemente la obra de Elisur Arteaga que incluye en su tratado de derecho constitucional las particularidades del Poder Judicial en los estados: cfr. Elisur Arteaga Nava, Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales, tomo I, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994.

²⁷¹ Salvador Rocha Díaz, *Fortalecimiento de los Poderes Judiciales de los estados, Op. Cit.*, p. 474.

Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".

La fracción III establece las bases de los Poderes Judiciales de los estados, aunque han surgido dudas sobre la pertinencia de que una Constitución general dé esas bases. Para el ejercicio del Poder Judicial de los estados. No se viola la autonomía de los estados, ni se vulnera su soberanía con el texto del artículo 116, pues da uniformidad al sistema judicial del país respetando las particularidades de cada entidad federativa. La fracción III del artículo 116 consigna, precisamente, que el Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales establecidos por las constituciones respectivas, y fija otras bases generales que otorgan la garantía de independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Las constituciones y las leyes orgánicas de los estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales estatales.

La reforma de 1987 al artículo 116 constitucional ocurrió en forma paralela a la del artículo 17 constitucional sobre la independencia judicial. Esta reforma dio la pauta para la creación de una carrera judicial en el ámbito estatal; la enmienda de diciembre de 1994 encomendaría en el nivel federal al CJF, en el ámbito del Distrito Federal al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y en los estados de la República a los consejos de las judicaturas locales ya existentes o que habrán de surgir.

La reforma de diciembre de 1994 modificó el artículo 116 con el mismo sentido de unificar el sistema de justicia mexicano, al exigir a los magistrados de los tribunales estatales los mismos requisitos que para ser ministros de la Corte, y al establecer restricciones como ocurre también con los ministros y consejeros de la Judicatura Federal, para nombrarlos cuando hayan ocupado cargos públicos en sus respectivos estados durante el año previo al día de la designación. Es loable el propósito de despolitizar las designaciones judiciales al evitar que los cargos se concedan por razones políticas y formen parte de las

currícula de administradores públicos; así se impide que los funcionarios estatales, al igual que los federales, transiten de puestos administrativos o de los congresos locales a los judiciales. No obstante el agregado, existe todavía la posibilidad de que un gobernador designe a los Procuradores Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal para ocupar, al término de su gestión, al cargo de magistrado en un Tribunal Superior de Justicia estatal. Lo mismo ocurre con los diputados locales para jueces de distrito o magistrados de circuito, y con algún procurador general de justicia de los estados para la magistratura en otro estado.

Es inteligible que la Constitución general no pueda fijar reglas para las designaciones en los regímenes locales, ni que las constituciones locales puedan referirse al tránsito de funcionarios de sus jurisdicciones a otras; no obstante, si el principio es válido y conveniente para un ámbito determinado, debería serlo para todos, y un esfuerzo de homogeneización jurídica podría ser saludable. Además de la variedad que debe propiciar el sistema federal.

Las fórmulas para la designación de presidentes y magistrados de los tribunales superiores de justicia están contenidas en las constituciones locales, en las leyes orgánicas de los tribunales superiores, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La composición varía en cuanto al número de integrantes y a la aprobación del nombramiento, que en términos generales realiza el titular del Ejecutivo estatal. Se les denomina magistrados y las notas comunes y las distintivas comprenden varios rubros, tales como la designación de los juzgadores, el número de magistrados integrantes, la denominación del órgano jurisdiccional y la duración en el encargo.

14.- Designación de los magistrados estatales

Prácticamente todas las constituciones locales confieren esta facultad al gobernador del estado, y está sujeta a la aprobación del congreso estatal o de la diputación permanente, con las excepciones que se hacen más adelante.

Destaca la solución de Chihuahua, donde el nombramiento corresponde al congreso del estado erigido en Colegio Electoral a partir de una terna que le presenta el gobernador. Allá la elección se hace por escrutinio secreto, con mayoría absoluta de votos, en relación a las personas que integren las ternas de candidatos remitidas por el Ejecutivo. Para formarlas, dice la Constitución, se preferirá a los magistrados que terminen su encargo, los jueces de primera instancia o secretarios de sala que reúnan los requisitos establecidos en la propia Constitución y hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad. También pueden participar profesionales del derecho, de reconocida honorabilidad y competencia en otras actividades del ejercicio profesional. Chihuahua ha determinado que no instaurará consejo de la judicatura.²⁷²

En Baja California el gobernador también nombra a los magistrados, sólo que de una lista presentada por el Pleno del tribunal. En ella se debe incluir a todos los aspirantes que hayan resultado aprobados en el examen de méritos, practicado al efecto mediante convocatoria pública que expida dicho tribunal, y ante un jurado integrado por un representante de cada uno de los tres poderes del estado y conforme al reglamento respectivo.²⁷³

²⁷² Augusto Martínez Gil, Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, Conferencia sobre administración de justicia del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Cd. Juárez, Chih., Octubre 27, 1995.

²⁷³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, artículo 59.

15.- Número de integrantes de los tribunales superiores de justicia estatales

El número de integrantes de los tribunales locales varía sin que existan razones objetivas para explicarlo. Así, por ejemplo, en Aguascalientes se compone de cinco magistrados como mínimo,²⁷⁴ mientras que en Baja California Sur, estado de menor densidad poblacional, el tribunal superior se integra con siete magistrados.²⁷⁵ En Guerrero cuenta con 16 magistrados numerarios y cinco supernumerarios,²⁷⁶ y Veracruz sólo cambia en cuatro supernumerarios ²⁷⁷ Yucatán integra su tribunal con seis magistrados titulares y seis magistrados suplentes.²⁷⁸ Zacatecas compone su tribunal superior con siete numerarios y dos supernumerarios.²⁷⁹

16.- Duración en los cargos de magistrado de los Tribunales Superiores de Justicia estatales.

Algunas constituciones omiten referencias en cuanto a la duración del cargo y la dejan a las leyes orgánicas de los respectivos tribunales. Las constituciones de Campeche,²⁸⁰ Chiapas,²⁸¹ Colima,²⁸² Coahuila,²⁸³ Guanajuato,²⁸⁴ Hidalgo,²⁸⁵ Michoacán,²⁸⁶ Oaxaca,²⁸⁷ Puebla,²⁸⁸ y Quintana Roo²⁸⁹ señalan una período de seis años, y Jalisco indica una duración de

²⁷⁴ Constitución Política del Estado de Aguascalientes, artículo 52.

²⁷⁵ Constitución Política del Estado de Baja California Sur, artículo 92.

²⁷⁶ Constitución Política del Estado de Guerrero, artículo 82.

²⁷⁷ Constitución Política del Estado de Veracruz, artículo 95.

²⁷⁸ Constitución Política del Estado de Yucatán, artículo 64.

²⁷⁹ Constitución Política del Estado de Zacatecas, artículo 64.

²⁸⁰ Constitución Política del Estado de Campeche, artículo 78.

²⁸¹ Constitución Política del Estado de Chiapas, artículo 50.

²⁸² Constitución Política del Estado de Colima, artículo 68.

²⁸³ Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 136.

²⁸⁴ Constitución Política del Estado de Guanajuato, artículo 84.

²⁸⁵ Constitución Política del Estado de Hidalgo, artículo 94.

²⁸⁶ Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 70.

²⁸⁷ Constitución Política del Estado de Oaxaca, artículo 121.

²⁸⁸ Constitución Política del Estado de Puebla, artículo 87.

²⁸⁹ Constitución Política del Estado de Quintana Roo, artículo 94.

cuatro años.²⁹⁰ Otras siguen la misma fórmula federal, como Campeche, al establecer que los magistrados durarán en sus cargos seis años, a cuyo término, si fueren confirmados sus nombramientos, serán inamovibles excepto cuando faltaren al cumplimiento de sus deberes oficiales o violaren notoriamente las buenas costumbres.²⁹¹ En Guerrero los magistrados duran en su cargo también seis años, y pueden ser ratificados.²⁹² La misma solución dan Durango,²⁹³ el Estado de México,²⁹⁴ Sonora,²⁹⁵ y Morelos, que además, fija el periodo del cargo coincidente con el del Poder Ejecutivo, con las ventajas políticas para el gobernador y las desventajas para la independencia judicial que la disposición trae consigo.²⁹⁶ Tlaxcala tiene una solución similar, al establecer que los magistrados durarán en su encargo seis años contados del primero de febrero inmediato posterior a la fecha en que tome posesión el gobernador.²⁹⁷ En Zacatecas el lapso del cargo de los magistrados está ligado exactamente al periodo del gobernador que los nombró, pudiendo ser reelectos, si ocurriera el caso por el siguiente, lo cual complicaría el procedimiento de designación si el gobernador fuera interino o provisional.²⁹⁸

Tamaulipas no fija duración al cargo y sólo declara que los magistrados son inamovibles, mientras que los jueces de primera instancia también cubren un periodo de tres años y son inamovibles, cuando se les ratifica.²⁹⁹ En Yucatán los magistrados duran en el encargo cuatro años.³⁰⁰

Nuevo León tiene una fórmula imaginativa: transcurridos dos años después del nombramiento, el congreso del estado confirmará el nombramiento

²⁹⁰ Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 100.

²⁹¹ Constitución Política del Estado de Campeche, artículo 78.

²⁹² Constitución Política del Estado de Guerrero, artículo 82.

²⁹³ Constitución Política del Estado de Durango, artículo 95.

²⁹⁴ Constitución Política del Estado de México, artículo 101.

²⁹⁵ Constitución Política del Estado de Sonora, artículo 113.

²⁹⁶ Constitución Política del Estado de Morelos, artículo 86.

²⁹⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, artículo 81.

²⁹⁸ Constitución Política del Estado de Zacatecas, artículo 66.

²⁹⁹ Constitución Política del Estado de Tamaulipas, artículo 107.

³⁰⁰ Constitución Política del Estado de Yucatán, artículo 65.

por un plazo de cuatro años, al término de los cuales declarará la inamovilidad del cargo; todo ello será a propuesta del gobernador.³⁰¹

En Querétaro los magistrados son elegidos cada tres años por la legislatura del estado.³⁰²

17.- Denominación de los tribunales superiores de los Estados

En nuestro país a los órganos jurisdiccionales se les conoce como tribunales si se trata de órganos de segunda instancia y generalmente son colegiados. Existe también la denominación, prevista por la ley de tribunales unitarios, que con mayor propiedad deberían llamarse tribunales unipersonales. En la doctrina se nombran juzgados y a sus titulares se les dice jueces. Los tribunales compuestos por más de un titular son colegiados y los titulares se denominan magistrados. Estos ejercen una jurisdicción inferior, en el ámbito federal inferior respecto de la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y superior en el estatal respecto de los juzgados.

No existe uniformidad en la denominación de los tribunales superiores de justicia de los estados. A pesar de que existe un elenco de tribunales superiores de justicia, tribunales supremos o supremos tribunales de justicia, la práctica más usual es designarlos con el primero de los conceptos. Morelos lo denomina tribunal supremo; en Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Jalisco y Michoacán, se les conoce como supremo tribunal de justicia.

18.- Consejos de Judicatura en los Estados

La reforma constitucional de 1994 no introdujo disposición alguna que llevará a los estados de la República a crear consejos de judicatura. No obstante cinco de ellos han modificado sus normas constitucionales y han expedido leyes orgánicas de sus poderes judiciales para incorporar esta figura. Sinaloa y

³⁰¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, artículo 97.

³⁰² Constitución Política del Estado de Querétaro, artículo 66.

Coahuila habían adelantado a la Federación en el funcionamiento de consejos de judicatura.

Las notas de los consejos de judicatura creados al momento de escribir son las siguientes:

AGUASCALIENTES.³⁰³

Denominación: Consejo de la Judicatura Estatal.

Integración: Siete miembros. El presidente, un consejero nombrado por jueces de primera instancia en materia penal, y otro por los jueces en las materias civil, mixta y familiar; ambos electos de entre ellos mismos. Dos consejeros nombrados por el Congreso del Estado, quienes no podrán ser diputados propietarios o suplentes, y dos nombrados por el Ejecutivo Estatal.

Presidente: El presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Duración: Tres años.

Atribuciones: Expedir acuerdos para el conveniente ejercicio de sus funciones; coadyuvar en la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado. Proponer cinco candidatos al titular del Ejecutivo del Estado, para que éste integre una terna y se cubra la vacante de magistrado, previo examen de oposición. Nombrar jueces y servidores públicos del Poder Judicial, también previo examen de oposición. Proponer al presidente del Supremo Tribunal de Justicia, candidatos para ocupar el cargo de director del Instituto de Capacitación del Poder Judicial. Conocer de las renuncias de los magistrados propietarios y en caso de aceptación enviarlas al Congreso del Estado para su aprobación. Vigilar y hacer cumplir la carrera judicial. Acordar el retiro forzoso de magistrados y jueces. Resolver sobre las quejas administrativas que se le presenten y aplicar las medidas disciplinarias.

³⁰³ Decreto Número 161, Periódico Oficial de 26 de marzo de 1995, que reforma la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

BAJA CALIFORNIA.³⁰⁴

Denominación: Consejo de la Judicatura del Estado.

Integración: Seis miembros. El presidente, un magistrado, un juez de primera instancia, electos mediante insaculación; tres consejeros elegidos por el Congreso del Estado, por mayoría calificada. Estos tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

Presidente: El del Tribunal Superior de Justicia.

Duración: Cinco años.

Atribuciones: Vigilar, administrar y ejercer la disciplina del Poder Judicial del Estado incluyendo al Tribunal Superior de Justicia. Resolver sobre la designación, adscripción, remoción y renuncia de magistrados, jueces, secretarios de acuerdos y actuarios; fijar las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Elaborar el presupuesto global del Poder Judicial, que comprenderá los del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, remitiéndolo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado. Determinar el número y los límites territoriales de los partidos judiciales en que se divide el Estado. Nombrar magistrados y jueces, consejeros provenientes del Poder Judicial. Resolver sobre las quejas administrativas relacionadas a demoras, excusas, faltas en el despacho de los asuntos en el tribunal y juzgados. Supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura del Estado. Practicar periódicamente visitas a las salas del Tribunal Superior de

³⁰⁴ Decreto Número 184, Periódico Oficial de 25 de septiembre de 1995, que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Justicia y juzgados para observar la conducta de los servidores y recibir las quejas que hubiere contra ellos.

COAHUILA.³⁰⁵

Denominación: Consejo de la Judicatura del Estado.

Integración: El presidente; el Procurador General de Justicia, un representante designado por el Congreso que cuente con título de abogado y haya ejercido la profesión cinco años por lo menos; el magistrado del Tribunal Unitario de Distrito, el juez de primera instancia que tenga mayor antigüedad en el ejercicio del cargo, y los decanos de los notarios y actuarios que estén en activo.

Presidente: El del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Duración: Seis años.

Atribuciones: Intervenir en el nombramiento, ascenso, inspección y régimen disciplinario del personal al servicio del Poder Judicial. Es órgano de opinión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

ESTADO DE MÉXICO³⁰⁶

Denominación: Consejo de la Judicatura del Estado.

Integración: Cinco miembros. El presidente, dos magistrados electos mediante insaculación, y dos jueces de primera instancia electos también por sorteo.

Presidente: El mismo del Tribunal Superior de Justicia.

Duración: Cinco años.

Atribuciones: Resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Velar por la autonomía y la independencia de los miembros del Poder Judicial. Aumentar o disminuir el número de salas y juzgados. Determinar su organización y funcionamiento; crear y suprimir plazas de

³⁰⁵ Decreto Número 457, publicado en el Periódico Oficial de 17 de junio de 1988, que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado de Coahuila.

³⁰⁶ Decreto Número 72, Periódico Oficial de 27 de febrero de 1995, que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 31 de octubre de 1917. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, Periódico Oficial de 8 de septiembre de 1995.

servidores públicos. Solicitar a la Legislatura del Estado, la destitución del magistrado que haya cometido delitos o faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones por mala conducta, o su separación porque esté imposibilitado física o mentalmente. Fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir las plazas vacantes de sus miembros; suspender o destituir en el ejercicio de sus cargos a jueces, secretarios, ejecutores y demás servidores judiciales cuando hayan realizado actos de indisciplina, mala conducta, faltas graves o cuando incurran en la comisión de delito. Adoptar las providencias necesarias para el eficiente manejo administrativo del Poder Judicial; aprobar el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial. Acordar su estricta distribución. Cuidar el cumplimiento y efectividad de la carrera judicial. Llevar el registro patrimonial de los servidores judiciales.

MORELOS.³⁰⁷

Denominación: Consejo de la Judicatura Estatal.

Integración: Cinco miembros. El presidente, un magistrado numerario, un juez de primera instancia, un representante designado por el Ejecutivo del Estado y uno más de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Morelos.

Presidente: El propio del Tribunal Superior de Justicia.

Duración: Cinco años.

Atribuciones: Presentar al Congreso la terna para la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, someter las licencias y renunciaciones al propio Congreso. Convocar a concurso de méritos, examen de oposición para designar jueces. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Tener a su cargo la administración, vigilancia, disciplina del Poder Judicial. Investigar conductas de jueces, funcionarios o empleados de éste. Elaborar el

³⁰⁷ Decreto Número 212, Periódico Oficial de 22 de marzo de 1995, que reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y remitirlo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado. Nombrar y remover a funcionarios y empleados del Poder Judicial, con excepción de secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, y actuarios del Tribunal Superior de Justicia, cuya facultad corresponde al Pleno y a las salas, según el caso.

NAYARIT. ³⁰⁸

Denominación: Consejo de la Judicatura.

Integración: Cinco miembros. El presidente, dos magistrados electos por el Pleno del Tribunal, preferentemente uno por cada sala; un juez y un secretario designados mediante insaculación.

Presidente: El del Tribunal Superior de Justicia.

Duración: Cinco años.

Atribuciones: Administrar, vigilar, ejercer la disciplina, velar por la autonomía, independencia, inviolabilidad e imparcialidad del Poder Judicial. Aumentar o disminuir el número de juzgados. Imponer a los servidores públicos judiciales, previa garantía de audiencia, las sanciones que correspondan de acuerdo con la ley. Suspender o destituir del servicio a los funcionarios por indisciplina, faltas graves o delitos. Adoptar las providencias necesarias para el eficiente manejo administrativo del Poder Judicial. Elaborar el presupuesto del mismo remitiéndolo por conducto de su presidente, para su inclusión, al proyecto de egresos del Estado. Llevar el registro patrimonial de los servidores públicos judiciales; cuidar el cumplimiento y efectividad de la carrera judicial. Resolver sobre las quejas administrativas y la responsabilidad de los servidores públicos. Dictar disposiciones para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo del Poder Judicial.

³⁰⁸ Decreto Número 7837, Periódico Oficial de 26 de abril de 1995, que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado de Nayarit, en materia judicial. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nayarit, promulgada el 18 de diciembre de 1995.

SINALOA. ³⁰⁹

Denominación: Consejo de la Judicatura.

Integración: Siete miembros. El presidente, dos magistrados electos por el Pleno, tres jueces de primera instancia electos por su pares, y un juez menor electo por el Pleno.

Presidente: El del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Duración: Tres años.

Atribuciones: Elaborar programas de capacitación. Promover nombramientos de jueces de nuevo ingreso, y solicitar que se les otorguen categorías superiores a aquéllos que lo merezcan por su buen desempeño. Inspeccionar, cuando lo considere conveniente, las actuaciones de los servidores de la administración de justicia. Vigilar su conducta y honorabilidad y la eficacia en sus labores, procurando que en los tribunales se guarde disciplina y decoro. Defender la independencia judicial.

19.- La designación de funcionarios judiciales en el Distrito Federal.

La reforma judicial de 1994 comprendió también al Distrito Federal, pues creó su Consejo de la Judicatura. El artículo 108 de la Constitución Política enlistó como sujetos de juicio político a los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.³¹⁰ Además el artículo 122 de la Constitución Política establece que el CJDF, tiene similares funciones a las del órgano federal, en el ámbito del Distrito Federal. En efecto, el CJDF tiene bajo su encargo la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), de los juzgados y demás órganos judiciales en los términos que establezca la Constitución, el estatuto de gobierno y las leyes.

El TSJDF tiene a su cargo la función judicial y se integra por magistrados y jueces de primera instancia que señale la Ley Orgánica respectiva. Es muy

³⁰⁹ Decreto Número 433, Periódico Oficial de 25 de marzo de 1988, que reforma la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

³¹⁰ En adelante CJDF.

similar al órgano federal, en tanto se compone también por siete miembros, uno de los cuales es el presidente del TSJDF, tres consejeros provenientes del Poder Judicial del DF, es decir: un magistrado, un juez de primera instancia, un juez de paz, electos también por el procedimiento de insculación, dos consejeros designados por la Asamblea de Legislativa y uno por el jefe del Distrito Federal. Asimismo, está previsto para el CJF que las personas que no provienen del Poder Judicial deberán - expresa la Constitución política - haberse distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros del CJDF deberán reunir los mismos requisitos que los magistrados, de acuerdo con la propia Constitución.³¹¹

Destaca que en términos constitucionales las decisiones del CJDF no están sujetas a revisión, como sí ocurre con las del CJF en cuanto a designación, adscripción y remoción. Será interesante conocer los resultados de las decisiones que se llevarán ante la jurisdicción federal en el supuesto de violaciones constitucionales susceptibles de impugnarse por medio del juicio de amparo.

Las disposiciones generales sobre el CJDF siguen las del CJF. La ley respectiva debe establecer las bases para la formación, actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual debe regirse por los mismos principios que en el caso del Poder Judicial de la Federación: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. El CJDF posee también la facultad de expedir acuerdos generales; los consejeros tienen los mismos impedimentos que los ministros de la SCJN, los consejeros de la judicatura federal,³¹² y no pueden actuar, al terminar su encargo, durante un tiempo, como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos judiciales del Distrito Federal. El Pleno, las salas del TSJ, así como los jueces de primera instancia,

³¹¹ Artículo 112 constitucional.

³¹² Artículo 101 constitucional.

nombrarán y removerán -como lo hacen los funcionarios judiciales federales- a sus funcionarios y empleados; el CJDF elaborará el presupuesto del TSJ, de los juzgados y demás órganos judiciales del Distrito Federal, mientras que el CJF lo hará para el PJJ, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

20.- La protesta al cargo

La protesta de los ministros de la Suprema Corte debería hacerse ante el Congreso de la Unión o en sus recesos ante la Comisión Permanente, en cumplimiento a lo dispuesto por la ley fundamental.³¹³ La reforma de 1994 estableció que la protesta debe ocurrir ante el Senado, órgano al que ahora corresponde la designación y lo cual resulta, en mi opinión, congruente.

El texto de la protesta es el mismo que sigue vigente desde 1857 a la fecha. Dice a la letra:

Presidente: ¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

Ministro: Sí protesto.

Presidente: Si no lo hiciéreis así, la Nación os lo demande.

El artículo 97 concluía con la prevención para la protesta de los magistrados y jueces, ante la Suprema Corte o ante la autoridad que determinara la ley.

El texto constitucional de la protesta al cargo sigue siendo el mismo que establecía la Constitución de 1857, salvo que en el artículo 94 del texto de la Constitución liberal se consignaba la protesta al cargo "que os ha conferido el

³¹³ Artículo 97 constitucional.

pueblo"; en razón de que los nombramientos de los ministros, o como decía el texto de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, se hacía mediante elección.

Con la creación del CJF se modificó la autoridad ante quien deben protestar los jueces y magistrados federales. Si anteriormente lo hacían ante la Suprema Corte o la autoridad determinada por la ley, es congruente que se haga ante la autoridad que los designa, como es ahora el CJF. El Consejo ha establecido en sus reglamentos que las sesiones normalmente privadas, sean públicas y solemnes para la protesta de jueces y magistrados.

La LOPJF fijó las reglas para la toma de protesta de los miembros del CJF que fuesen designados por el Senado o el presidente de la República. Los consejeros designados por el primero protestan ante él y los consejeros designados por el segundo, lo hacen ante el Ejecutivo Federal. Los consejeros representantes de los magistrados y jueces, lo harán ante el presidente del CJF.³¹⁴

La ley establece también reglas para la protesta de magistrados de circuito y jueces de distrito. Aquéllos protestarán ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; ³¹⁵ éstos frente al Pleno del CJF o ante el presidente del tribunal colegiado de circuito más cercano, dentro del área de su residencia.³¹⁶ Se entiende que si se trata de un circuito con varios tribunales colegiados, se rendirá protesta ante el más cercano al domicilio del juez; pero si los tribunales fueran equidistantes del juzgado, una regla que podría adoptarse es efectuar la protesta ante el tribunal más antiguo, ante el presidente del tribunal colegiado o ante el magistrado más antiguo.

³¹⁴ LOPJF, artículo 150.

³¹⁵ *Ibid.*, artículo 151.

³¹⁶ *Ibid.*, artículo 152.

Teóricamente los secretarios y empleados de la SCJN y del CJF protestan ante el presidente respectivo,³¹⁷ y los secretarios y empleados de los tribunales de circuito y juzgados de distrito ante el magistrado o juez al que deben estar adscritos,³¹⁸ aun cuando no existe la práctica de hacerlo. El texto de la protesta es idéntico al que fija la Constitución.³¹⁹

³¹⁷ Ibid., artículo 153.

³¹⁸ Ibid., artículo 154.

³¹⁹ Ibid., artículo 155.

Capítulo VIII
Régimen Disciplinario
Régimen de responsabilidad de los servidores públicos
del Poder Judicial de la Federación

Las quejas administrativas y la función disciplinaria.

- 1.- La responsabilidad de los servidores públicos.**
- 2.- La responsabilidad política.**
- 3.- La responsabilidad penal.**
- 4.- La responsabilidad administrativa.**
- 5.- La responsabilidad civil.**
- 6.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.**
- 7.- Las quejas administrativas y la función disciplinaria.**
- 8.- Suspensión de los cargos de magistrados y jueces de distrito.**
- 9.- El registro patrimonial.**

1.- La responsabilidad de los servidores públicos

El antecedente de las disposiciones que regulan la conducta de los servidores públicos más lejano está en el juicio de residencia, institución de la Corona española, con el propósito de indagar los cargos que se hiciesen contra los funcionarios coloniales, virreyes, capitanes generales, gobernadores y miembros de audiencias, ayuntamientos y cámaras por los actos de su administración y en la administración de justicia la cuenta (turno) que tomaba un juez a otro. El juicio daba oportunidad a que los habitantes pudieran hacer sentir su voz cuando el funcionario cesaba en su encargo y denunciar los abusos durante su desempeño.³²⁰

En el Antiguo Régimen previo a la llegada de las ideas libertarias de la Revolución francesa la responsabilidad se exigía por una doble vía del control administrativo: la acusatoria y la inquisitiva. La primera ocurría cuando el Consejo Real español enviaba a un juez visitador a inspeccionar lo hecho por la audiencia de un determinado sitio en un plazo determinado. El visitador revisaba lo que encontraba y hacía un informe. La vía acusatoria es el juicio de residencia que referí en el párrafo anterior. Cada corregidor o juez ordinario o unipersonal (unitario) está sujeto a la revisión global de sus actuaciones, de todas las quejas, acusaciones y denuncias que se le hayan formulado en un determinado lapso. Ese antecedente de las responsabilidades en la actuación pública lo recogió nuestro sistema constitucional.

Como lo menciona el Maestro Felipe Tena Ramírez, la Constitución considera responsables a los funcionarios públicos de toda clase de delitos y faltas, aun cuando ésta ha querido que durante el encargo desempeñen sus funciones sin que sean perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que los autorice la correspondiente cámara del Congreso de la Unión.

³²⁰ René González de la Vega, *El Régimen Constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos* en José Francisco Ruiz Massieu, Diego Valadés et. al. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1983, p. 391.

Tena Ramírez distingue la impuridad de la inmunidad que dura sólo durante el tiempo del encargo.³²¹

Con excepción del presidente de la República todos los servidores públicos responden de los delitos cometidos, es decir tienen una responsabilidad absoluta. El Presidente conserva una posición privilegiada en tanto no puede ser acusado, durante su encargo, salvo por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Se trata de protegerlo y evitar que se vea sujeto a investigación por cualquier delito, o peor aún, a juicio político por hostilidad del Congreso que de otro modo podría suspenderlo o destituirlo, con el peligro implícito para la paz y el equilibrio político del país.

La responsabilidad de los jueces se liga estrechamente en términos generales a su independencia, y en particular al principio de inamovilidad. Son conceptos interrelacionados, uno supuesto del otro en forma recíproca. El de responsabilidad se desarrolló doctrinalmente en el derecho civil y consiste en el conjunto de consecuencias jurídicas generadas por la violación de un deber jurídico. En el derecho público se considera que existe responsabilidad política, administrativa y penal, y en la frontera con el derecho privado la civil o patrimonial.

La responsabilidad de los servidores públicos que administran justicia es un procedimiento establecido para sancionar a quienes cometen faltas a sus deberes durante su desempeño como juzgadores. Existen varias clases de responsabilidad de los jueces conforme a diversos aspectos: a) política; b) penal; c) administrativa o disciplinaria, y d) civil o patrimonial. Los alcances de responsabilidad política están contenidos en el artículo 110 constitucional, la administrativa en el artículo 113 y la penal en el artículo 111, como veremos a continuación.

³²¹ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A. 1987, p. 559.

2. La responsabilidad política

Tiene relación con la inviolabilidad de que gozan determinados servidores públicos para evitar que sus actividades sean obstaculizadas por autoridades del mismo o de otro poder al cual pertenecen. Se trata de una responsabilidad tipificada, cuyos bienes jurídicos protegidos son la Constitución y el servicio público que tienen a su encargo esos servidores.³²² La doctrina italiana considera, y la estimación puede ser válida para nuestro país, que se protege la administración pública globalmente considerada, es decir la entera actividad funcional del Estado y de los otros entes públicos, con excepción de las actividades particulares que son objeto de incriminación específica, como resultan ser los delitos contra la administración de justicia.³²³

La Constitución enumera a los servidores públicos sujetos a las responsabilidades a que alude el Título Cuarto de la Carta fundamental. En efecto, se consigna que los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal son responsables, junto con otros servidores públicos, de los actos u omisiones en que incurran durante el desempeño de sus funciones.³²⁴ El propio texto constitucional establece que serán sujetos a juicio político, entre otros funcionarios, los ministros de la SCJN, los consejeros de la judicatura federal, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal y los consejeros de la judicatura del Distrito Federal. Adicionalmente, pueden incluirse los magistrados de los tribunales superiores o súpremos de justicia locales y en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales por violaciones a la Constitución General de la República y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.³²⁵

³²² José Becerra Bautista, *El fuero constitucional*, México, Editorial Jus, 1978.

³²³ Mercedes García Arán, *La prevaricación judicial*, Madrid, Editorial Tecnos, 1990, p. 28.

³²⁴ Artículo 108 constitucional.

³²⁵ Artículo 110 constitucional.

El Congreso puede remover o inhabilitar a tales funcionarios públicos, lo cual es una función materialmente jurisdiccional que se confiere a un órgano político. La responsabilidad política ocurre siempre que los servidores públicos mencionados en la Constitución como sujetos del juicio incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que reglamenta el Título Cuarto presenta los supuestos para el juicio político: ataques a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; violaciones graves a las garantías individuales o sociales; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; infracciones graves a la Constitución o a las leyes federales o bien omisión grave en la aplicación de los preceptos de las anteriores normas; violaciones graves a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal.³²⁶

El juicio político mexicano es un instrumento para remover a los servidores públicos por distintas causas relacionadas con su desempeño: incompetencia, negligencia o deshonestidad. Se inspira ésta, en el *impeachment* norteamericano y, como observa con razón el tratadista J. Jesús Orozco Henríquez, nada tiene que ver con el *impeachment* de los sistemas parlamentarios, en los que bastaba un voto de censura para eliminar a los miembros del gabinete sin necesidad de una condena penal del parlamento.³²⁷

Si bien el artículo 109 constitucional, conforme al principio jurídico de *non bis in idem*, contiene expresamente la prohibición de imponer dos veces sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta, el juicio político no se contrapone al proceso penal, ya que una misma conducta puede dar fundamento a las responsabilidades política y penal.

³²⁶ Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

³²⁷ J. Jesús Orozco Henríquez, *Comentario al artículo 109 constitucional*, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 505, 509

Se ha discutido en relación con la naturaleza jurídica del juicio político si se trata de un verdadero asunto jurisdiccional o de un mero trámite político. No es difícil encontrar las diferencias entre un proceso jurisdiccional y un juicio por órgano político. Tanto los bienes tutelados, es decir los intereses supremos de la nación contenidos en los preceptos constitucionales a través del daño o perjuicio que se puede hacer a "los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", como las causas que originan un juicio político y los órganos competentes que intervienen, indican claramente una diferencia esencial. El juicio político está sujeto a procedimientos jurisdiccionales que resuelven con criterios procesales, sin ser un proceso judicial, y surge para garantizar el respeto a los preceptos constitucionales, toda vez que persigue y reprime las violaciones a la Constitución de los servidores públicos, mismas que enlista la propia Carta Magna. El juicio político es un mecanismo de tutela del ordenamiento constitucional; su utilización es un grado extremo de los órganos políticos encargados de instruirlo.

3.- La responsabilidad penal

La doctrina causalista del derecho penal considera que la responsabilidad generada por la comisión de un delito está ligada a la imputabilidad, en tanto se entiende como la sujeción del agente a las consecuencias jurídicas del hecho punible cometido. El sujeto activo debe dar cuenta del hecho delictivo que se le atribuye, y es típica al derivar de tipos legislativos penales. La responsabilidad penal de los servidores públicos judiciales surge de conductas que lesionan gravemente la prestación del servicio público de administración de justicia y que constituyen delitos comunes o de carácter oficial.

Subyace en las disposiciones represivas de las conductas antisociales en que pudieran incurrir quienes prestan el servicio público de administración de justicia, la necesidad política de preservar la paz y el Estado de Derecho.

Asimismo, las características de la función jurisdiccional y la necesidad de mantener la independencia de los juzgadores hace necesario un juicio de procedencia previo al acto de imponer las sanciones que prevén las leyes. En cuanto a la procedencia de las acusaciones penales debe antes resolverse la inviolabilidad y la inmunidad de los servidores públicos a quienes la Constitución otorga fuero, no debe perderse de vista que la decisión es de gran trascendencia social y lleva en sí un alto costo político por sus implicaciones.

En relación con los servidores públicos del PJJ, se requiere la previa autorización del enjuiciamiento de un juez o magistrado para proceder penalmente en su contra. El sistema de responsabilidad de los servidores públicos mexicanos fue consecuencia de la reforma al régimen contenido en el Título Cuarto de la Constitución a la que siguió una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,³²⁸ donde por primera vez en la historia de nuestro código político vigente cambió la denominación de uno de sus títulos.

La responsabilidad penal opera en dos vías. Si el servidor público no goza de fuero la autoridad persecutora puede actuar de inmediato ante la comisión de un delito. Pero si está señalado en la Constitución para gozar de fuero, el ministerio público debe seguir el juicio de procedencia como lo establece el artículo 111. Se procura con la disposición anterior proteger la función constitucional desempeñada por servidores públicos con altos encargos. Es un baluarte para la distribución de poderes y actividades que la Constitución asigna a los funcionarios de las distintas ramas administrativas, a los legisladores y a los integrantes de los poderes judiciales de sus diversos órdenes jurídicos.

En el juicio de procedencia sólo interviene la Cámara de Diputados, y no las dos cámaras legislativas - Cámara de Diputados como órgano de acusación,

³²⁸ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982; en adelante LFRSP.

y Cámara de Senadores como órgano de sentencia - a diferencia del juicio político. La Constitución establece, dada la relevancia de la decisión, que para proceder por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, contra los diputados, y senadores federales, los ministros de la SCJN, secretarios del despacho, asambleístas del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, los procuradores generales de justicia de la República y del Distrito Federal, es indispensable la declaración de procedencia de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

4.- La responsabilidad administrativa

Está enmarcada constitucionalmente en el aludido Título Cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos", y en su parte reglamentaria por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En efecto el Título Tercero de la ley se refiere a las responsabilidades administrativas pero con una falla gramatical al consignar que "incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de la propia ley". La ley debió decir que los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional son sujetos de responsabilidad administrativa, pues no incurren en ella por ser servidores públicos. El catálogo de obligaciones que contiene la ley es exhaustivo: amén de enumerar veintitrés obligaciones detalladas incluye las demás que impongan leyes y reglamentos.³²⁹

Las obligaciones administrativas de los servidores públicos, tienen como fin supremo salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se debe observar en el desempeño del cargo conferido.³³⁰

³²⁹ Artículo 47 de la LFRSP.

³³⁰ Uno de los mejores estudios sobre esta materia es del ex-ministro de la Suprema Corte de Justicia y parlamentario José Trinidad Lánz Cárdenas, ya citado: La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación- Fondo de Cultura Económica, 1987.

Las autoridades encargadas de vigilar dicho desempeño y que son competentes para aplicar la ley están precisadas por la propia ley. Se trata de las Cámaras de Senadores y de Diputados, el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las dependencias del Ejecutivo federal, el Departamento del Distrito Federal,³³¹ la SCJN,³³² y el CJF, en términos de las reformas constitucionales de 1994.

5.- La responsabilidad civil.

Esta fue la matriz doctrinal sobre el tema de las responsabilidades. La doctrina distingue entre responsabilidad civil contractual y extracontractual. La primera surge cuando ocurre incumplimiento de los términos contenidos en el contrato, tanto de lo pactado como de lo que establecen la ley, el uso y la costumbre. Está vinculada a la teoría de las obligaciones y al llamado derecho de daños, consistente en el conjunto de normas aplicables a las relaciones jurídicas privadas que se establecen entre el perjudicado y el responsable de un daño valorable patrimonialmente.³³³ El derecho de daño se conoce también como daños y perjuicios y se refiere a las indemnizaciones derivadas de la responsabilidad extracontractual.

La responsabilidad extracontractual ha evolucionado en dos tipos: primero se construyó la teoría de la responsabilidad proveniente del hecho ilícito, fundada en la culpa, para más adelante dar lugar a la responsabilidad objetiva por riesgo creado, donde la culpa quedó apartada. La responsabilidad generada por el riesgo creado y que tiene caracteres objetivos consiste en la obligación de reparar un daño causado a otro, en donde la víctima tiene que

³³¹ Con el nuevo Estatuto de Gobierno en Diario Oficial de la Federación de 26 de julio de 1994, la referencia debe ser al órgano de gobierno del Distrito Federal.

³³² En lo referente a los servidores públicos de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal para los demás servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, conforme a la reforma constitucional de diciembre de 1994.

³³³ Luis Ribó Durán, voz *Derecho de daños*, Diccionario de Derecho, Op. Cit., p. 330.

demostrar el daño sufrido y la relación que existe entre este último y el hecho y el daño.

Miguel Pérez López incluye otro elemento: la determinación de quien está obligado a responder, lo que genera las responsabilidades directa e indirecta. En la primera, como se indica, quien comete el daño está obligado a la reparación, y la segunda señala que quien comete el daño puede ser responsable, pero quien lo repara puede ser el mismo responsable o persona distinta. Surge así otra modalidad que es la responsabilidad indirecta subsidiaria, donde se demanda la reparación del responsable directo, pero si es insolvente y no puede reparar ni resarcir, entonces corresponde a otra persona, responsable subsidiaria, la obligación de resarcir el daño causado.³³⁴

6.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación

Los ministros de la Corte sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establece el Título Cuarto de la CP. Los jueces y magistrados federales son también inamovibles, una vez que de acuerdo con el artículo 97 constitucional sean ratificados o promovidos a cargos superiores al término de seis años. Lo anterior significa que únicamente podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Los jueces de distrito pueden ser elevados a magistrados, sin que ello indique por necesidad un procedimiento de ratificación si es que el ascenso ocurre antes de seis años, toda vez que supone la evaluación de sus capacidades y desempeño por parte de autoridad competente, quien determina no sólo la permanencia en el cargo, sino la elevación a un cargo superior y la

³³⁴ Miguel Pérez López, La responsabilidad del Estado por la prestación de los servicios públicos, Facultad de Derecho, UNAM, División de Estudios de Posgrado, Tesina, agosto 1993. Sobre la responsabilidad patrimonial de los asuntos públicos cfr. Gabriel Ortiz Reyes, Responsabilidad civil del Estado federal, en El Control y la disciplina en la administración pública federal, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 13-51.

inamovilidad. Es indispensable que hayan transcurrido seis años, como lo expresa la Constitución, para que la promoción surta los mismos efectos que la ratificación y genere la inamovilidad.³³⁵ Podría darse el supuesto de que un juez de distrito fuera promovido a magistrado de circuito sin haber transcurrido seis años, con lo cual sería indispensable para su inamovilidad, que se le ratificara como magistrado, al término de dicho plazo.

La ratificación sirve también para que los jueces y magistrados siempre y cuando la obtengan o sean promovidos después de seis años y además no tengan falta grave, puedan ser considerados en el procedimiento de insaculación para formar parte del CJF, conforme lo consigna la ley.³³⁶

Como hemos visto anteriormente, la inamovilidad de jueces y magistrados es la razón de su independencia tanto de otros poderes, incluido el Judicial mismo, o factores externos, como de otros internos que puedan alterar sus decisiones. La garantía de la independencia externa está expresada en diversos preceptos constitucionales. El artículo 101 consigna que los ministros de la SCJN, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los respectivos secretarios, así como los consejeros de la judicatura federal, no podrán aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. La disposición anterior evita parcialidad de los funcionarios judiciales. La Constitución Política del Estado de Guerrero la reproduce, pero es interesante el agregado que contiene sobre la imposibilidad de desempeñar cargos en los municipios, y en particular la autorización para el ejercicio de la profesión de los funcionarios judiciales en causa propia.³³⁷

Cabe recordar que el precepto debe analizarse de manera integral con otra disposición complementaria: la del párrafo octavo del artículo 94

³³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 97.

³³⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 81 fracción III.

³³⁷ Constitución Política del Estado de Guerrero, artículo 82.

constitucional donde se precisa que las remuneraciones de los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la judicatura federal, no podrán ser disminuidas durante el encargo.

La inamovilidad es el derecho que tienen los jueces y magistrados a no ser destituidos, suspendidos, jubilados, retirados o cambiados de adscripción, sino en los casos y conforme a procedimientos que consigna la LOPJF. Sin embargo, el derecho a no ser suspendidos o retirados o destituidos no significa que sean impunes o no tengan responsabilidad en su actuación.

La responsabilidad de jueces y magistrados federales, de los ministros de la SCJN y de los consejeros de la judicatura federal, así como la de los servidores públicos de otros poderes, a los que la Constitución equipara para estos efectos, es penal, administrativa y civil o patrimonial.

Existe una responsabilidad específica para jueces y magistrados de carácter administrativo lo cual da origen a la función disciplinaria que regula la LOPJF, y la ejerce el CJF, tanto por la facultad que le confiere la Constitución, al establecer que la administración, vigilancia y disciplina del PJJF estarán a su cargo, en los términos y conforme a las bases que establezca la propia Constitución y las leyes, como por un título específico en la LOPJF, donde se definen las reglas a que están sujetos los ministros de la SCJN, los consejeros de la judicatura federal, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los demás servidores públicos integrantes del PJJF.³³⁸

La LOPJF establece las causas de responsabilidad de los servidores públicos del PJJF. Están vinculadas a conductas inconvenientes como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones o cualquier acto que implique subordinación respecto de alguna persona, de otro poder o del propio Poder Judicial.³³⁹ Otras se refieren a la actuación de jueces y magistrados con

³³⁸ Se trata del Título Octavo "De la Responsabilidad".

³³⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 131, fracción I.

diversos grados de gravedad que la LOPJF no diferencia. Así, por ejemplo, resultaría igualmente grave emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento,³⁴⁰ que inmiscuirse sin razón en cuestiones de orden jurisdiccional competencia de otros órganos del PJF.³⁴¹

Algunas causas se refieren a la actuación y capacidad técnica o profesional de los juzgadores. De esta manera se sanciona tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de sus labores,³⁴² o bien realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes.³⁴³ Otras causas sugieren conductas inadecuadas en un juzgador e inclusive elementos dolosos, como podrían ser impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan,³⁴⁴ conocer asuntos o participar en actos para el cual se encuentren impedidos;³⁴⁵ no preservar la dignidad, imparcialidad o profesionalismo propios de la función judicial,³⁴⁶ o no poner en conocimiento del CJF cualquier acto que tienda a vulnerar la independencia de la función judicial.³⁴⁷ Otra causa de responsabilidad es el abandono de la residencia del tribunal de circuito o juzgado al que se encuentren adscritos o no desempeñar las funciones a su cargo.³⁴⁸

La autoridad competente para conocer las causas de responsabilidad que enumera la Ley Orgánica, es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de faltas de ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos. Se entiende que la gravedad de las causas es requisito

³⁴⁰ *Ibid.*, fracción IX.

³⁴¹ *Ibid.*, fracción II.

³⁴² *Ibid.*, fracción III.

³⁴³ *Ibid.*, fracción VI.

³⁴⁴ *Ibid.*, fracción III.

³⁴⁵ *Ibid.*, fracción V.

³⁴⁶ *Ibid.*, fracción VIII.

³⁴⁷ *Ibid.*, fracción VII.

³⁴⁸ *Ibid.*, fracción X. Este tema deberá ser reglamentado por el CJF, particularmente a la luz de circunstancias como las zonas conurbadas o las nuevas carreteras que acercan a las ciudades donde tienen su asiento los juzgados y tribunales.

que la propia Corte puede considerar, para evitar que el pleno atienda cuestiones de disciplina menor y el presidente de la misma pueda atender. El Pleno del CJF conoce de las faltas graves de magistrados de circuito y jueces de distrito, cuando las sanciones sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos, o comisiones en el servicio público. La ley establece que el CJF determinara a qué órgano colegiado corresponde conocer de faltas no graves y consecuentemente no ameriten destitución o inhabilitación temporal.³⁴⁹ En acuerdos generales el propio Consejo señalará los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación será competente para conocer de los procedimientos de responsabilidad.

La Ley Orgánica, contiene un método específico para la determinación de las responsabilidades, con el cual se pretende la tutela de las garantías elementales en cualquier procedimiento, evitar la discrecionalidad y arbitrariedad que pudieran comprometer la independencia judicial y la dignidad propia de la función judicial. Se ajusta a varios principios procesales, entre otros, el de igualdad y el de legalidad para lograr los objetivos de la tutela ya mencionados que otorgan la CP y la propia LOPJF.

Asimismo se apega además a la idea del procedimiento jurisdiccional, en tanto el proceso existe siempre que un órgano con jurisdicción entra en actividad. Lo anterior es conveniente mencionarlo pues el órgano jurisdiccional, para efectos de las responsabilidades que corresponde conocer al CJF, o el que éste determine, no es judicial. Así ocurre en materias donde el Poder Ejecutivo o el Legislativo tienen funciones jurisdiccionales, y aun los particulares en los juicios arbitrales.³⁵⁰

³⁴⁹ Desde la integración del CJF el Pleno ha resuelto todas las quejas administrativas, aun cuando es conveniente que se decida el órgano colegiado que deberá analizar las faltas leves o las denuncias, quejas o inconformidades que sean improcedentes, infundadas o se declaren sin materia. El órgano idóneo podría ser la Comisión de Disciplina, dado cuenta al Pleno de sus determinaciones.

³⁵⁰ Eduardo Pallares, voz proceso, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, Editorial Porrúa, 1966, p. 605.

Las sanciones aplicables por las faltas que enumeran la LOPJF y la LFRSP consisten en:

I.- Apercibimiento privado o público.

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Sanción económica.

IV.- Suspensión.

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La aplicación de sanciones más graves a jueces y magistrados, como la destitución, procederá cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de su cargo o cuando reincidan en una causa de responsabilidad, sin haber atendido las observaciones o amonestaciones previas por faltas a la moral o a la disciplina.

Los ministros de la SCJN sólo podrán ser removidos si incurrieran en los supuestos del artículo 101 constitucional o en los términos del Título Cuarto de la CP. Como ya se ha visto el artículo 101 establece las limitaciones de los ministros para aceptar cargos o empleos en la Federación, en los estados, en el Distrito Federal o con particulares, o por aceptar fungir como patronos, abogados o representantes en procesos ante el PJF dentro de los dos años posteriores a la fecha de su retiro. Los mismos preceptos se aplican a los consejeros de la judicatura federal.

7.- Las quejas administrativas y la función disciplinaria

El último párrafo del artículo 109 constitucional establece que cualquier ciudadano puede formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a que alude el precepto. La LFRSP estipula cuáles son las autoridades competentes para la aplicación de la ley, y en relación a los poderes judiciales enumera a la SCJN, al Tribunal

Superior de Justicia del Distrito Federal, a los tribunales del trabajo y a los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

La entidad responsable de vigilar las conductas de jueces y magistrados federales, a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, es el CJF. Ello supone, que de surgir una denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por conductas que la Constitución determina como responsabilidades, correspondería a este órgano del PJJ, en ejercicio de sus atribuciones, revisar la conducta de jueces y magistrados sobre su responsabilidad administrativa.

Las correcciones disciplinarias se imponen a jueces y magistrados por el propio Poder Judicial para preservar tanto su unidad como la independencia del mismo, y derivan de la responsabilidad administrativa a que están sujetos, de incurrir en actos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. La función disciplinaria la ejerce el Consejo en especial como consecuencia del trámite de las quejas administrativas y se constituyen una de las piezas centrales de esa función, además del régimen de responsabilidades, y forman parte de una tradición del PJJ.

Las quejas administrativas deben ser interpuestas ante el CJF, órgano con atribuciones para resolverlas cuando se intenten en contra de jueces y magistrados y que puedan determinar negligencia, ineptitud manifiesta, mala fe, falta de probidad, deshonestidad o en general mala conducta. Las quejas administrativas que se intenten contra los ministros de la Corte y de sus servidores son resueltas por la SCJN.

La misma SCJN sustentó tesis que determinan que no se trata de un recurso por virtud del cual se estudie, analice y resuelva sobre la legalidad de una resolución, sino versa sobre irregularidades atribuidas a funcionarios del Poder Judicial Federal y no sobre criterios jurídicos. Estas tesis establecen lo siguiente:

"QUEJA ADMINISTRATIVA, NO ES UN RECURSO POR VIRTUD DEL CUAL SE ESTUDIE ANALICE Y RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DE UNA RESOLUCION".- Del contenido de la queja sólo deben tomarse en consideración que los hechos que aludan a la comisión de una pretendida falta en el despacho de los negocios a cargo de un funcionario judicial. De ahí que por regla general, no es procedente analizar los fundamentos de una resolución ni menos pronunciarse al respecto, pues ello equivaldría a tratar la queja como un recurso, lo cual carece de fundamento legal.

"QUEJA ADMINISTRATIVA. VERSA SOBRE IRREGULARIDADES ATRIBUIDAS A FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y NO SOBRE CRITERIOS JURÍDICOS". TEXTO: La llamada "queja administrativa", cuya existencia se deriva de lo previsto en la fracción VI del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tiene como propósito que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia conozca y decida si la conducta de magistrados y jueces es correcta, por lo que esa instancia debe circunscribirse al examen de conductas que revelen ineptitud manifiesta, mala fe, deshonestidad o alguna otra seria irregularidad en la actuación de los funcionarios judiciales. Por consiguiente, en dicha instancia no pueden examinarse de nueva cuenta para efectos jurisdiccionales, los problemas jurídicos controvertidos en un caso concreto, para determinar si la Suprema Corte comparte el criterio jurídico sustentado o si existe alguna irregularidad técnica en una sentencia que, en muchos casos, tiene el carácter de ejecutoria.³⁵¹

El presidente de la SCJN y del CJF está facultado, según se trate de asuntos de uno u otro órgano, para dictar providencias oportunas y corregir el

³⁵¹ Tesis jurisprudenciales 15/90 y 15/91 en páginas 19 y 20 de las Gacetas números 35 y 41 del Semanario Judicial de la Federación.

motivo de la queja, independientemente de si existe o no lugar a responsabilidad.³⁵²

Las resoluciones del CJF sobre las quejas administrativas pueden ser de varios órdenes. Así puede declararse una queja fundada o infundada, improcedente, o sin materia. Las quejas fundadas conllevan a una sanción que el Pleno determina con base en la LOPJF y en la LFRSP y se desprende de conducta indebida, negligencia, ignorancia o deshonestidad de jueces o magistrados, entre otras causas. La improcedencia deriva de una práctica común consistente en considerar que la queja administrativa es un recurso procedimental, cuya interposición y trámite no puede variar el sentido de una resolución judicial. Así, algunos abogados al conocer una resolución judicial en contra de los intereses de sus representados formulan verdaderos alegatos sobre cuestiones de criterio jurídico, a los que dan forma de queja administrativa, sea como represalia en contra del juzgador, sea como justificación por la pérdida del asunto frente a sus clientes. Si el Pleno de la Corte, el Consejo de la Judicatura o su presidente estimaren que la queja fue interpuesta sin motivo, pueden imponer multa al quejoso, representante o abogado, o a ambos.³⁵³

Las quejas o denuncias pueden ser presentadas por cualquier persona que considere que existe una conducta indebida de los funcionarios judiciales. Puede tratarse de un servidor público que tenga conocimiento de hechos o el agente del ministerio público federal que en las secuelas del procedimiento considere que hay elementos para la queja o denuncia y se pueda probar su dicho. Por ello la LOPJF estipula que las denuncias anónimas se tramitarán si están acompañadas de pruebas documentales fehacientes.³⁵⁴ Lo anterior rompe con el principio del interés de las partes como motor de la queja administrativa y consecuentemente con el efecto del desistimiento.

³⁵² LOPJF, artículo 138.

³⁵³ Artículo 139.

³⁵⁴ Artículo 132.

No hay necesidad de interés jurídico o el daño o agravio al quejoso o denunciante para que el CJF tramite una queja. El desistimiento de la queja no cancela el trámite de la misma, pues se trata de un proceso disciplinario y no de una controversia jurisdiccional. Se trata de prevenir conductas irregulares de los funcionarios judiciales y de sancionar cuando ocurran para evitar su repetición.

Mediante la interposición de queja administrativa el promovente planteó el desistimiento de su queja en razón de que el juez de Distrito, contra quien enderezó la inconformidad por supuesta parcialidad y violaciones a garantías constitucionales, concedió el amparo a su representado, el CJF determinó que se apartaría del criterio sostenido por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis siguiente:

"QUEJA ADMINISTRATIVA. QUEDA SIN MATERIA CUANDO EL FORMULANTE SE DESISTE DE ELLA".- TESIS:

La materia de una queja administrativa, conforme a lo dispuesto por las fracciones VI y X del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo constituye el examen de las irregularidades imputadas por el formulante de la misma a un funcionario judicial, por lo que si aquél desiste, desaparece la materia de la queja, procediendo por ende el archivo del expediente.³⁵⁵

No obstante el criterio anterior, el CJF estimó que la reforma constitucional y legal de 1994, determinaba apartarse del criterio sostenido por el máximo tribunal del país y fijó un nuevo criterio basado en los siguientes argumentos que se hicieron valer en la resolución de la inconformidad planteada:

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro y

³⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación, tomo XIII, junio, octava época, p. 246

la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que se publicó en el Diario Oficial aludido el día veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, confirieron al Consejo de la Judicatura Federal, órgano creado constitucionalmente, atribuciones de diversa índole, relacionadas con la administración, gobierno, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. Algunas de las atribuciones conferidas al Consejo le fueron restadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para darle al más alto tribunal del país, un carácter exclusivamente jurisdiccional.

Las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal tienen varios orígenes normativos: las contenidas en la Constitución, las que se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y las propias que el Consejo genere para su adecuado funcionamiento.

La resolución de las quejas administrativas constituye una forma de *pseudojurisdicción* de la función disciplinaria que permite valorar y sancionar supuestas conductas irregulares, inadecuadas o negligentes, de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, pero al mismo tiempo sirve para deslindar a los funcionarios judiciales de imputaciones temerarias, dolosas, infundadas o improcedentes que puedan vulnerar su actuación y la independencia que el Consejo de la Judicatura debe propiciar. La llamada reforma judicial encomendó al Consejo de la Judicatura Federal resolver sobre la responsabilidad de servidores públicos, encargados de la administración de la justicia federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia. La función disciplinaria la ejerce este Consejo, tanto por la atribución que le confiere la Constitución Política, al establecer que la administración, vigilancia y disciplina del PJJ estarán a su cargo, en los términos y conforme a las bases que la misma establezca, así como por un Título específico en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que consigna las reglas a que están sujetos, entre otros funcionarios, los magistrados de

circuito, los jueces de distrito y los demás servidores públicos, integrantes del Poder Judicial de la Federación.

La función disciplinaria de los funcionarios judiciales de la Federación había sido ejercida, antes de la reforma constitucional, por la Suprema Corte de Justicia, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con base en sus facultades la Suprema Corte emitió diversos criterios sobre la función disciplinaria que correspondían a la naturaleza jurídica de las quejas o inconformidades que se presentaban. (Continúa la transcripción del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes descrito).

No obstante esta tesis no resulta aplicable ante las reformas constitucionales y legales antes invocadas. En efecto, el último párrafo del artículo 109 constitucional establece que cualquier ciudadano puede formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a que alude el precepto. La Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, expedida con anterioridad a la "reforma judicial" establece cuáles son las autoridades competentes para la aplicación de la Ley y en relación a los poderes judiciales enumera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a los tribunales del trabajo y a los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

La entidad responsable de vigilar las conductas de jueces y magistrados federales, a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, es el Consejo de la Judicatura Federal, lo que supone que de surgir una denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por conductas que la Constitución determina que constituyen responsabilidades, corresponderá a este órgano del PJF, en ejercicio de sus atribuciones, revisar la conducta de jueces y magistrados que indique responsabilidad administrativa.

A mayor abundamiento, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que las quejas o denuncias

pueden ser presentadas por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el Agente del Ministerio Público Federal. La Ley llegó a considerar hasta el trámite de las denuncias anónimas, cuando estén acompañadas de pruebas documentales fehacientes. No existe por tanto necesidad de la presencia del interés jurídico o que se haya causado daño o agravio al quejoso o denunciante para que el Consejo de la Judicatura Federal dé trámite a la queja. De igual manera, el desistimiento de la queja no cancela su trámite, toda vez que se trata de un proceso disciplinario y no estrictamente de una controversia jurisdiccional, y lo que interesa es sancionar y prevenir conductas irregulares de los funcionarios judiciales.

Lo anterior supone que la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación modificaron la naturaleza jurídica de las llamadas quejas administrativas y alteraron ciertas normas de su procedimiento, quitándoles el carácter jurisdiccional, ubicándolas en el procedimiento disciplinario o *cuasi-jurisdiccional*. En este orden de ideas, el desistimiento no surte efectos y el principal que resultaría ser la caducidad de la instancia, no opera en la queja administrativa, y de ninguna manera por el desistimiento las cosas vuelven al estado en que se encontraban antes de la presentación de la queja.

No pueden extinguirse los efectos procesales de las actuaciones previas al desistimiento, pues el interés del quejoso es irrelevante en un procedimiento disciplinario, pues no se valora el derecho del quejoso, ni su renuncia al mismo, sino los hechos y las pruebas aportadas sobre una determinada conducta judicial. Por otra parte, toda vez que la actuación y conducta de los funcionarios judiciales es de orden público en tanto propicia el bienestar común, el derecho de un particular o de cualquier quejoso a desistirse, debe ceder ante el respeto que debe brindarse al orden aludido.

Por lo anteriormente expuesto y con las facultades que le confieren los artículos 100 constitucional y los artículos contenidos en el Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal se aparta del criterio sostenido por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los efectos del desistimiento de la queja administrativa, por considerar que no desaparece la materia de la queja administrativa por el desistimiento que de la misma se formule antes de su resolución.³⁵⁶

El CJF dispone para el ejercicio de la función disciplinaria de un secretario ejecutivo de disciplina, cuyas atribuciones corresponde fijar al Pleno del Consejo y su órgano auxiliar llamado visitaduría judicial. Esta, como veremos más adelante, tiene a su cargo la inspección sobre el funcionamiento de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, y la supervisión de las conductas de sus integrantes. Los visitadores son representantes del CJF.

La labor disciplinaria del CJF debe traducirse necesariamente en una mejora de la justicia en la que justiciables, jueces y magistrados, secretarios y actuarios se sientan satisfechos de la labor realizada. Tiene como tarea despertar el interés de la opinión pública y de los ambientes jurídicos en general por las decisiones en favor de una mejor administración de justicia.

8.- Suspensión de los cargos de magistrados y jueces de distrito

El CJF tiene facultades para suspender en sus cargos a magistrados y jueces. La suspensión es un requisito previo indispensable para la aprehensión y enjuiciamiento de los servidores judiciales. Cualquier desacato a esta facultad, y que generara una detención sin la suspensión precedente del Consejo de la Judicatura, llevaría a aplicar el artículo 225 del Código Penal. Este artículo consigna delitos en la administración de justicia como "abrir un proceso penal contra un servidor público con fuero, sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley".³⁵⁷

³⁵⁶ Expediente varios 424/94, consejero ponente Mario Melgar Adalid, Secretaría Técnica Nubia Chapital Romo, resuelto por unanimidad de votos en sesión plenaria ordinaria de 29 de febrero de 1996.

³⁵⁷ Fracción XIX.

La suspensión de jueces y magistrados se puede presentar en dos hipótesis que contempla la LOPJE y que corresponde determinar al CJF:

a) Por solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal seguido en contra de jueces o magistrados,³⁵⁸ y

b) Sin que medie solicitud de autoridad judicial, cuando estuvieren involucrados en la comisión de un delito, y se podrá formular denuncia o querrela contra ellos.³⁵⁹

El juzgador queda sujeto a la resolución del proceso penal que se inicie en su contra y el Consejo de la Judicatura está facultado para determinar si el juez o magistrado debe continuar percibiendo una remuneración y en su caso el monto de la misma durante el tiempo que dure suspendido.³⁶⁰

9.- El registro patrimonial

La integridad del Poder Judicial, la honorabilidad de jueces y magistrados, debe estar sujeta a cualquier prueba y no dar lugar a la menor duda. Los intereses que los juzgadores afectan con sus decisiones son de tal manera importantes para una comunidad, que si un juez falla en su compromiso social se destruyen partes sensibles de la convivencia y las relaciones sociales. Por ello las leyes establecen un régimen de responsabilidades, de vigilancia de conductas de los servidores públicos, y entre estos los servidores judiciales son quienes deben generar certidumbre y confianza social.

La independencia del juez también está sujeta a la valoración de su conducta. Para garantizar la actuación libre, independiente y autónoma de jueces y magistrados se deben procurar salarios adecuados, no sólo remuneradores, sino que permitan una vida digna y alejada de preocupaciones familiares de orden financiero. Es plenamente justificado que los servidores

³⁵⁸ Artículo 81 fracción X.

³⁵⁹ Artículo 81 fracción XI.

³⁶⁰ Artículo 81 fracción X.

públicos del Poder Judicial estén sometidos a reglas distintas, en cuanto a salarios y prestaciones, a las que se aplican a los demás servidores públicos de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

No es comparable la función de un juez o magistrado respecto de funcionarios de la burocracia administrativa porque los bienes bajo tutela son diversos. Los jueces tienen en sus manos decisiones de enorme importancia política y social y su responsabilidad debe ser compensada salarialmente. Por ello se explica que las normas constitucionales garantizadoras de la independencia de los servidores públicos judiciales limiten su actividad en forma exclusiva. Los cargos científicos y las actividades literarias o docentes se permiten, en tanto no estén remuneradas para evitar la dependencia de los servidores públicos judiciales de particulares, del propio Estado y de sus organismos o de empresas, sean estas públicas o privadas.

No obstante este régimen especial de salarios para jueces y magistrados, que responde a una lógica distinta a las clasificaciones tabulares de la burocracia, lleva aparejado el compromiso de transparencia en las conductas y aun en las finanzas personales. Por ello existe un régimen de control financiero y de registro patrimonial de los funcionarios del PJJ, que está a cargo del CJF.

Las leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos de 1940 y de 1980 dispusieron que al tomar posesión del encargo debían formular una manifestación ante el Procurador General de la República o el del Distrito Federal, según correspondiera, de sus bienes a fin de que las autoridades tuvieran la posibilidad de comparar el patrimonio de los servidores antes, durante y después del encargo público. Disponían de sesenta días, a partir de su nombramiento, para formular su declaración de bienes, de no cumplir con esta obligación el nombramiento quedaría sin efecto. Se fijaba el mismo plazo para que al término de la gestión pública se hiciera la manifestación de bienes, aunque se redujo a treinta días. Los procuradores correspondientes tenían la facultad de ordenar al ministerio público que, en caso de omisión, se procediera

a investigar el patrimonio del infractor, la procedencia y legitimidad de sus bienes.

Como lo refiere Lánz Cárdenas, el conocimiento y registro de las manifestaciones permita establecer la falta de probidad en la actuación de los funcionarios, de no poderse justificar la legítima procedencia de los bienes se consignarían los hechos ante el ministerio público que correspondiera. El proceso "habría de culminar, de ser justificado, con la declaración de que pasaran al dominio de la Nación o del Distrito Federal los bienes objeto de la investigación".³⁶¹

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene un título con un capítulo único sobre registro patrimonial de los servidores públicos. La ley vigente, con mejor sentido sobre la división de poderes que las leyes anteriores, reconoce la competencia de la SCJN (ahora del CJF), del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, para ejercer las atribuciones sobre el registro patrimonial. Los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación,³⁶² tienen obligación de presentar declaración de situación patrimonial, en los términos de la ley, al igual que los ministros de la SCJN, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría. Hay que agregar a los consejeros de la judicatura federal, creada por la reforma constitucional de 1994.

La ley fija los plazos para presentar las declaraciones y confiere a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la facultad de expedir las normas y fórmulas bajo las cuales se deben presentar las mismas, los manuales y los instructivos sobre los que debe declararse, y tratándose de bienes muebles las características que deba tener la declaración.

³⁶¹ José Trinidad Lánz Cárdenas, *La Contraloría y el Control Interno en México*. Op. Cit. , p. 462.

³⁶² Así en la terminología de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 79, fracción VI

Se entiende que la Secretaría ejerce estas atribuciones respecto de los funcionarios del Poder Ejecutivo Federal, que corresponde a la Suprema Corte hacer lo propio sobre las declaraciones y registro de ministros y de su personal, y al CJF lo tocante a consejeros, jueces, magistrados, secretarios judiciales y actuarios.

Las sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de la situación patrimonial van desde la suspensión, destitución o inhabilitación de tres meses a tres años.

En 1982 se reformó el Código Penal para el Distrito Federal y se incorporaron nuevos tipos penales relacionados con la conducta de servidores públicos federales y con el registro patrimonial. Es el caso de los tipos penales de ejercicio abusivo de funciones, enriquecimiento ilícito y ejercicio indebido de servicio público.

La LFRSP faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) a realizar visitas de inspección y auditoría cuando los signos de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos que pudiera tener un servidor público. Esta facultad la detenta la SCJN respecto de los servidores públicos que la integran y el CJF acerca de los demás miembros del PJJF, incluyendo jueces y magistrados federales.

Capítulo IX
Los Órganos Auxiliares del Consejo de la Judicatura
y la Carrera Judicial

- 1.- Antecedentes.**
- 2.- La Unidad de Defensoría del Fuero Federal.**
- 3.- La Visitaduría Judicial.**
- 4.- El Instituto de la Judicatura y la Carrera Judicial.**
- 5.- La Contraloría del Poder Judicial de la Federación.**

1.- Antecedentes

La LOPJF determinó que el CJF debe contar con órganos auxiliares de carácter administrativo en apoyo a su tarea, con cierto grado de descentralización y por ello sujetos a determinados controles por parte del Consejo, aun cuando dotados de autonomía técnica para realizar las funciones que la ley les confiere. Resulta explicable que así se hubiera previsto, en cuanto ciertas funciones requieren de la oportunidad y agilidad no siempre propia de los órganos colegiados y se requiere un tratamiento eficaz, directo y especializado de los asuntos. Los órganos auxiliares que prevé la LOPJF son la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, la Visitaduría Judicial, el Instituto de la Judicatura Federal y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

2.- La Unidad de Defensoría del Fuero Federal.

En la exposición de motivos de la LOPJF se adelantó que la prestación del servicio público de defensoría gratuita no es un tema concluido y que la sociedad y el gobierno

habremos de seguir reflexionando sobre la ubicación ideal de la Unidad de Defensoría, en el Estado mexicano y, sobre todo, respecto de la posibilidad de ampliar sus funciones para que actúe en materias diversas a las que se refiere el artículo 31 constitucional...³⁶³

En efecto, a unos cuantos meses de expedida la ley orgánica en la cual se estableció la Unidad de Defensoría del Fuero Federal como órgano auxiliar del CJF y fijó los requisitos para el desempeño como defensor de oficio y las obligaciones inherentes al cargo, el Senado de la República recibió una

³⁶³ Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Normas Fundamentales, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, México, 1995, p. 44.

Iniciativa cuyo propósito es crear un novedoso órgano descentralizado encargado de la prestación del servicio.

3.- La Visitaduría Judicial

La doctrina conoce las inspecciones a los jueces y magistrados como "inspección jerárquica". Consiste en la facultad de las autoridades, investidas de las atribuciones inherentes, de vigilar las actividades de los administradores de justicia y dictar medidas correctivas tendientes a corregir las deficiencias detectadas. La inspección tiene una dificultad inicial por el simple hecho de practicarla, consistente en la posible vulneración de la independencia judicial. Aparte de la credibilidad y eficacia de los métodos de selección y designación de los juzgadores, ningún sistema es tan perfecto como para garantizar que las inspecciones sean superfluas o innecesarias. Existe un principio de la democracia, en que cualquier atribución de poder conferida a un servidor o funcionario público debe ser vigilada por el poder que lo confiere, concretamente el pueblo. Sin embargo, más allá de la declaración política, se requiere un control sobre las actuaciones de jueces y magistrados para garantizar la prestación de un servicio tal como lo exige la sociedad y lo previenen las leyes. En fin, se trata de proteger a los ciudadanos que acuden a los juzgados y tribunales.

¿Qué límites se pueden imponer a jueces y magistrados sin afectar su independencia? ¿Hasta dónde deben llegar las inspecciones jerárquicas? ¿Se pueden revisar los criterios jurídicos sustentados en una actuación judicial? ¿Cuándo se está en presencia de conductas indebidas y cuándo en presencia de la estricta argumentación lógica jurídica, que debe respetarse a cualquier costo? ¿Se puede revisar la capacidad de un juez, o su calidad, mediante una estadística de asuntos en que sus superiores le revocan sus decisiones? ¿Se revoca al juez o sólo a su sentencia?

Existe el principio inatacable de que se debe garantizar a toda costa la independencia del juez. ¿Qué ocurre con el juez borracho, maldiciente y hasta con el mal vestido? No existen reglas claras, pero en todo caso, si se pretenden corregir estas muestras objetivas inadecuadas y comprometedoras de la "majestad" judicial se estaría afectando, en dado caso, la libertad personal, pero no la independencia judicial.

La CP establecía antes de la reforma de 1994, que los tribunales de circuito y los juzgados de distrito se distribuirían entre los ministros de la Suprema Corte, para que los visitaran periódicamente, vigilaran la conducta de los magistrados y jueces y recibieran las quejas en contra de ellos. Esta disposición surgió a partir del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fue aprobada en sus términos sin discusión por el Congreso Constituyente; así se mantuvo hasta 1994. En 1940 había sufrido una enmienda para establecer que el nombramiento y remoción de los empleados de la Suprema Corte y demás tribunales debería ajustarse a la ley respectiva, alterando la disposición original en cuanto a nombrarlos y removerlos libremente; sin embargo la facultad de los ministros de vigilar a los tribunales y juzgados federales se mantuvo inalterada hasta la reforma de 1994.

Esta facultad se encuentra en la lógica de la jerarquía judicial. Si los superiores revisan las determinaciones jurisdiccionales, resulta congruente que también puedan hacerlo respecto del funcionamiento administrativo y de la conducta de los titulares de los órganos. Fue incuestionada, decíamos, hasta la iniciativa presidencial que creó el CJF en 1994; la reforma restó a los ministros las atribuciones para visitar periódicamente juzgados y tribunales y se canceló en consecuencia, la distribución de los órganos jurisdiccionales entre los ministros. La encomienda de esta tarea al CJF es acorde con su facultad de administración, vigilancia y disciplina del PJJ, por lo que la ley orgánica consideró necesaria la creación de un órgano auxiliar del Consejo: la Visitaduría Judicial.

Se trata de una de las innovaciones más notables y esperadas de la reforma judicial de 1994. A este órgano se le encomendó instrumentar visitas de inspección desde el punto de vista técnico, conforme a programas que comprenden tanto cuestiones sólo calendáricas como técnicas. La vigilancia de los órganos jurisdiccionales debe concebirse no sólo en su elemento de inspección, lo cual indica una actitud represiva, sino como un acto cuyo último propósito es incorporar elementos de perfeccionamiento de la organización y actividades que se inspeccionan.

Si la tarea central de los visitadores es inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, así como las conductas de los integrantes, se entiende que la inspección no presupone el análisis, aprobación, censura, crítica, sugerencias o correctivos sobre el modo en que se ejerce la función jurisdiccional propiamente dicha. No tienen facultades para censurar o aprobar el modo en que jueces o magistrados interpretan y aplican las leyes al administrar justicia.

La función de la Visitaduría Judicial se norma por la LOPJF, que la creó como órgano auxiliar del CJF. Se ejerce por los visitadores a quienes la ley confiere el carácter de representantes del CJF. Son designados por el CJF mediante concurso de oposición que se lleva a cabo en los mismos términos y modalidades de los que sirven para la selección de jueces y magistrados.³⁶⁴

La ley establece entre las facultades de los visitadores la de realizar visitas ordinarias y extraordinarias a los tribunales de circuito y juzgados de distrito y a los propios órganos auxiliares, con el propósito de vigilar el estricto cumplimiento de la ley y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y administrativos que integran el PJJ, con excepción de la SCJN. Los visitadores agotan su tarea en la visita misma y no imponen correctivos, ni sugieren

³⁶⁴ Acuerdo General 1/1996, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el cual se establecen las bases para el concurso de oposición interno de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, para ocupar el cargo de Visitadores Judiciales, Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 1996. LOPJF, artículo 99.

medidas a adoptar por los titulares de los órganos o los servidores públicos que administren justicia, a diferencia de lo que hacían los ministros de la Corte conforme al texto constitucional previo a la reforma de 1994 y con base en los acuerdos generales de la Suprema Corte. Esto último es importante, pues si no se conoce el límite de la tarea de los visitadores se podría suponer que harán lo que los ministros rebajando la "categoría" de la inspección, en tanto las visitas las efectuarán los pares de jueces y magistrados y aun quizá jueces y personas no pertenecientes a las categorías de la carrera judicial y que pudieran venir de "fuera".³⁶⁵

Los visitadores deben acudir cuando menos dos veces al año de manera ordinaria a los tribunales de circuito y juzgados de distrito. Lo harán conforme a sorteos periódicos que realice el secretario ejecutivo de disciplina. La ley establece que ningún visitador podrá visitar los mismos órganos por más de dos años, es decir no aplicará más de cuatro visitas ordinarias, lo cual es congruente con el propósito de que éstas sean objetivas y apegadas a los criterios de la ley y a los adicionales que establezca el Consejo mediante acuerdos generales.³⁶⁶

Conforme a una sana práctica que instauró la Corte cuando los ministros inspectores se ocupaban de esta tarea, la Visitaduría Judicial deberá informar con la debida oportunidad al titular del órgano jurisdiccional, o al presidente de los tribunales colegiados visitados, sobre la visita correspondiente a fin de dar aviso a las personas interesadas para acudir a la visita y presentar quejas y denuncias. Se trata de una especie de contralor judicial, cuyo antecedente se puede encontrar en los "procuradores de pobres", impulsados en su natal San Luis Potosí por don Ponciano Arriaga.

³⁶⁵ Con acierto el catálogo de categorías de la carrera judicial de la LOPJF (artículo 110) no comprende a los visitadores para evitar que pudieran acceder a la carrera por medio de una actividad técnica como la que realizan que no tiene carácter jurisdiccional, sino de vigilancia administrativa y de conductas personales.

³⁶⁶ LOPJF, artículo 100.

Los visitadores levantan acta circunstanciada de sus visitas, la cual deben firmar los titulares de los órganos a quienes se les ha de entregar, así como al secretario de disciplina para que dé vista al Consejo de la Judicatura. Como ya se dijo no tienen de manera alguna atribuciones para imponer correctivos o sugerir medidas.³⁶⁷

Los visitadores están sujetos a su vez a una evaluación que debe establecer el CJF a través de acuerdos generales, para conocer su desempeño y honorabilidad.³⁶⁸

Existen conforme a la LOPJF, dos clases de visitas: las ordinarias y las extraordinarias. Las primeras son para inspeccionar a los tribunales de circuito y jueces de distrito, cuando menos dos veces por año, sin que un mismo visitador pueda visitar un mismo órgano por más de dos años.³⁶⁹ El CJF y el secretario ejecutivo de disciplina podrán ordenar al titular de la Visitaduría Judicial, la celebración de visitas extraordinarias de inspección o a creación de comités de investigación, cuando a su juicio existan elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por un magistrado de circuito o juez de distrito.³⁷⁰ El CJF ha establecido otra modalidad que es un tipo de visita especial, denominada "de ratificación" cuyo objeto es prácticamente para disponer de elementos adicionales para la resolución sobre la ratificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 97 constitucional.

4.- El Instituto de la Judicatura y la Carrera Judicial

La primera institución que surge en nuestro país con la finalidad de propiciar el perfeccionamiento técnico y académico de jueces y magistrados es el Instituto de Especialización Judicial, dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creado legislativamente por la Ley Orgánica del Poder

³⁶⁷ LOPJF, artículo 101, fracción VII.

³⁶⁸ Ibid, último párrafo.

³⁶⁹ Ibid, artículo 100.

³⁷⁰ LOPJF, artículo 102.

Judicial de la Federación en 1977.³⁷¹ El profesor Fix-Zamudio refiere la creación posterior del Centro de Estudios Judiciales dependiente del Tribunal Superior del Estado de Jalisco, que inició sus actividades en 1983 y más adelante, en el ámbito del Distrito Federal, aparece el Centro de Estudios Judiciales en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.³⁷²

La carrera judicial tiene sus antecedentes en esa reforma a la LOPJF que introdujo la exigencia de que las vacantes de los jueces de distrito deberían ser cubiertas mediante examen de oposición. En dicho examen se evaluarían los conocimientos y experiencias de los aspirantes propuesto por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando lo estimare conveniente y por cada una de las salas numerarias. El precepto se suprimió después para dejar una tímida redacción, favorecedora del subjetivismo pues señalaba: "las vacantes que ocurran en los cargos de magistrados de Circuito y jueces de Distrito serán cubiertas teniendo en cuenta la capacidad y aptitud de los servidores públicos aspirantes"³⁷³

Otro intento para incursionar por la vía de la carrera judicial lo constituye la reforma al artículo 52 inciso d) de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal que se modificaría dos años más adelante.³⁷⁴ En dicho ordenamiento se establecía para ser juez de lo Civil, además de los requisitos de cinco años de práctica profesional, someterse al examen de oposición que realizarían los magistrados de la sala de adscripción del aspirante. Tendrían preferencia para presentar el examen aquellas personas que hubiesen realizado los cursos impartidos por el Centro de Estudios Judiciales.

³⁷¹ *Ibid.*, artículo 97.

³⁷² Héctor Fix-Zamudio, *El Poder Judicial en México en México 75 años de Revolución*, Política II, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1988, pp. 376-377.

³⁷³ LOPJF, artículo 92.

³⁷⁴ *Diario Oficial de la Federación* de 12 de enero de 1987, ahora como artículo 53 inciso d).

La reforma judicial de 1994 pretendió corregir el retroceso con la implantación de la carrera judicial para todos niveles, basada en concursos de aptitud para determinadas categorías y de oposición para otras. Introdujo bases para la conformación de una verdadera carrera judicial. El sistema no es universal para el Poder Judicial de la Federación pues no incluye a los ministros de la SCJN, los más altos funcionarios jurisdiccionales designados por el Senado de una terna propuesta por el presidente de la República. Sin embargo, la carrera sí comprende las demás categorías: magistrado de circuito, juez de distrito, secretario de tribunal de circuito, secretario de juzgado de distrito, actuario de tribunal de circuito y actuario de juzgado de distrito.

El ingreso y promoción de las dos categorías más altas está sujeto a concursos de oposición en dos modalidades: el concurso interno y el concurso libre. Como su nombre indica el primero se orienta a la selección de los mejores magistrados y jueces. Únicamente pueden participar en el mismo los jueces de distrito que aspiran a ser magistrados los secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los de tribunales de circuito y los de juzgados de distrito. El segundo, el concurso libre, propició una apertura y pluralidad al interior del PJJF, en tanto permitirá que abogados del foro o de la academia se incorporen a las tareas jurisdiccionales. La LOPJF consigna que el Consejo de la Judicatura establecerá el porcentaje de plazas que se abrirán a concurso de oposición libres, porcentaje en relación con las plazas que se ocuparán por medio de los concursos internos.³⁷⁵

El ingreso a estas categorías es por la vía exclusiva de los concursos en sus dos modalidades, por lo que la LOPJF desterró el sistema de "turno" con el que los ministros de la SCJN designaban anteriormente a los jueces y magistrados federales.

El ingreso a la carrera judicial a través de concursos de oposición tiene su origen en la práctica de las instituciones académicas de sustentar el ingreso o

³⁷⁵ LOPJF, artículo 112.

promoción de profesores e investigadores en tal procedimiento. No obstante las modalidades de los concursos de oposición son diversas. En la UNAM por ejemplo, los concursos de oposición son de dos categorías: a) concursos de oposición para ingreso o concurso abierto, que es un procedimiento público para formar parte del personal académico; y, b) el concurso de oposición para promoción o concurso cerrado, que sirve para evaluar la promoción de categoría o nivel.³⁷⁶

La LOPJF estableció sus modalidades en cuanto a la procedencia de los aspirantes. El concurso interno para jueces de distrito que aspiren ser magistrados de circuito y para secretarios de tribunal de circuito o secretarios de juzgado de distrito que aspiren a ser jueces de distrito; y el concurso libre para quienes cumplan los requisitos para ser juez o magistrado independientemente de si pertenecen o no a las categorías de la carrera judicial, incluyendo a personas que pueden o no formar parte del PJF.

Para acceder a las categorías restantes es indispensable el acreditamiento de un examen de aptitud. El Instituto de la Judicatura Federal, tiene a su cargo la celebración y organización de los exámenes de aptitud, a partir de las bases que determine el CJF.³⁷⁷

Se ha dicho en repetidas ocasiones que los funcionarios judiciales requieren una educación especializada que no aportan los cursos regulares de licenciatura y posgrado impartidos en las escuelas y facultades de derecho. El juez requiere de habilidades especiales y una formación distinta a los demás abogados que se dedican al ejercicio profesional, a la academia y a la administración pública. En opinión de un procesalista, los estudios de la licenciatura en la mayoría de las escuelas y facultades de derecho son generales

³⁷⁶ Estatuto del Personal Académico de la UNAM, artículo 67.

³⁷⁷ LOPJF, artículo 115.

y no proporcionan una "preparación específica para las diferentes actividades jurídicas, como son la judicatura, el ministerio público, el notariado".³⁷⁸

El concepto de carrera judicial corresponde a la corriente administrativa que valora la llamada carrera de servicio civil en el ámbito burocrático y cuyo último propósito es la profesionalización de la tarea del servidor o funcionario público. El servicio civil se puede definir como el sistema de reclutamiento, permanencia y promoción basado en la calificación de méritos sobre bases predeterminadas. Surgió para evitar que los cargos y ascensos de la administración pública se definieran por razones políticas, con base en supuestas lealtades, y no por razones objetivas que la mejoraran. Con ello se pretende generar una cultura de servicio público que evite las designaciones y promociones por cuestiones políticas o de otro orden.

El servicio civil intenta asegurar la permanencia de los funcionarios en los cargos que ocupan, independientemente de su filiación política o postura ideológica, pero también con base en la preparación, actualización, antigüedad, méritos y mejor desempeño. Tiene por objetivos una mejor prestación del servicio público y una cultura de eficiencia, certeza, calidad y profesionalismo de la administración pública.

De similar manera al servicio civil, la carrera judicial lleva como finalidad la de asegurar un sistema jurisdiccional accesible a todos, una justicia pronta y expedita; jueces capaces de conocer y resolver de modo oportuno, justo y profesional los asuntos que les corresponde en el ámbito de sus atribuciones.

Los fenómenos actuales de la "judicialización de la política", la crisis de la democracia y la justicia han generado expectativas en la sociedad acerca del papel cada vez más relevante que debe cubrir el Poder Judicial como árbitro de los conflictos sociales y políticos. De esta manera, la opinión tradicional sobre el

³⁷⁸ Fernando Flores García, *Sistemas de acceso a la judicatura en México*, en *Justicia y Sociedad*, Op. Cit., p. 255.

juez como un personaje que resuelve los conflictos jurídicos generados en la sociedad, da seguridad a los habitantes, promueve la paz, la concordia y adecua la interpretación de la ley a los cambios que se producen en la economía y la sociedad, ha cambiado significativamente. Los jueces enfrentan cada día más y más litigios derivados de las crisis económicas, de la influencia perruciosa del narcotráfico, del autoritarismo político que viola las garantías de los gobernados y las reglas electorales para perpetuarse en el poder, de la violencia y la criminalidad creciente. Los rezagos jurisdiccionales crecen ante las dificultades para resolver controversias irrelevantes, incidentes y minucias procesales que hacen los litigios prolongados, onerosos y difíciles; ante la corrupción generalizada que lleva a considerar los problemas judiciales más de orden administrativo que jurisdiccional.

Como lo ha planteado Jorge Correa recientemente, estamos en presencia de una crisis de los sistemas judiciales latinoamericanos, "débilmente equipados para adaptarse a los procesos de democratización política y modernización económica que viven nuestras sociedades."³⁷⁹

Correa señala que estas limitaciones obligan a un ejercicio que vaya más allá de la propuesta tradicional de revisar cuestiones conceptuales, como la independencia judicial, la transparencia, el acceso a la justicia. Debemos hacer un ejercicio que permita conocer, valorar los motivos de quienes pretenden ingresar a la judicatura y los niveles reales de influencia, endogamia, resistencia al cambio e innovaciones del sistema judicial, para saber efectivamente cuánto operan la influencia política, los intereses de grupos o facciones, el clientelismo, el nepotismo y aun las maquinaciones y corruptelas en la designación, ascensos, adscripciones, salarios y estímulos. De otra manera se puede actuar en un marco teórico alejado de la realidad y de las prácticas que han imperado por lustros, y que si no se conocen sus detalles y actores, será imposible modificar o

³⁷⁹ Jorge Correa Sutil, *Carrera Judicial en Hispanoamérica*, en *Justicia y Sociedad*, Op. Cit. ,, p. 171.

erradicar. Todos los programas, planes y propuestas pueden resultar inmejorables en el papel pero al acercarse a la realidad se desdibujan por ser inoperantes. Así lo ha propuesto un experto: Correa

El diseño de estrategias seguras que garanticen resultados en la dirección correcta constituye, me parece, el tema más difícil. El panorama latinoamericano está plagado de ejemplos de buenos diseños de carrera judicial que son incapaces de enfrentar por sí las fuerzas de corrupción del sistema.³⁸⁰

Por lo anterior la carrera judicial debe sustentarse en tres criterios: la competencia, la neutralidad y la igualdad de oportunidad. La primera se establece fundamentalmente mediante exámenes que, sobre bases objetivas, determinan la preparación y capacidades de quienes contendrán por una posición. Sin embargo es difícil establecer una cultura de competencia a través de exámenes, pues en el ámbito judicial la propia independencia de jueces y magistrados obstaculiza que sean sometidos a pruebas de sus conocimientos y habilidades. No obstante, la competencia a partir de criterios objetivos, predeterminados, con elementos científicos de evaluación es mejor y tiende a fortalecer a la organización judicial, lo cual no se daba en el ingreso y promoción por consideraciones personales, en ocasiones clientelares, familiares o políticas, como es evidente que ocurrió en ocasiones con el sistema anterior de reparto de cuotas a los ministros. La neutralidad se basa en la objetividad para definir quienes son los candidatos que muestran las mejores aptitudes. La igualdad de oportunidades permitirá una selección de candidatos con base en sus dotes personales y no en sus relaciones o "contactos".

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 172.

La LOPJF consigna varias facultades del Consejo de la Judicatura Federal sobre carrera judicial que el propio CJF debe reglamentar mediante la expedición de acuerdos generales:

a) Fijar la proporción de las plazas de magistrados y jueces que se cubrirán por concursos internos de oposición y de oposición libre;³⁸¹

b) Expedir convocatorias con el fin de nombrar a jueces y magistrados;

382

c) Integrar jurado para los exámenes orales aplicados a magistrados y jueces;³⁸³

d) Designar a más tardar el 25 de junio de 1995 a los miembros del Comité Académico del Instituto de la Judicatura.³⁸⁴

La LOPJF establece diez categorías de la carrera judicial. Llama la atención un número tan elevado, en particular si comparamos con el sistema de carrera judicial de España donde la Ley Orgánica del Poder Judicial le fija únicamente tres.

Los funcionarios del Consejo no forman parte de la carrera judicial por razones evidentes. Tampoco los secretarios técnicos que apoyan en tareas pseudojurisdiccionales, como la elaboración de los proyectos o dictámenes de las quejas administrativas que preparan los consejeros. Ni los secretarios ejecutivos ni los titulares de órganos auxiliares ni los visitadores, por lo común jueces o magistrados pertenecientes a las categorías de la carrera judicial que fija la ley, están contenidos en la enumeración legal. La razón es que al ser servidores informados sobre los concursos de acceso y promoción y ascensos, resultaría indebido que compitieran con los demás aspirantes.

La reforma constitucional de 1994 estableció que los magistrados y jueces nombrarán y removerán a sus respectivos funcionarios y empleados de los

³⁸¹ LOPJF, artículo 113.

³⁸² LOPJF, artículo 114.

³⁸³ LOPJF, artículo 117.

³⁸⁴ LOPJF, artículo décimo segundo transitorio.

tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo establecido por la ley respecto de la carrera judicial. Efectivamente, la LOPJF define los requisitos para ser designado magistrado de circuito, juez de distrito, secretario de tribunal, secretario de juzgado, y actuario.³⁴⁵

5.- La Contraloría del Poder Judicial de la Federación

Una de las tareas que la Constitución confiere al CJF es la vigilancia del Poder Judicial a nivel federal. Se trata de un sistema que se origina en la "cultura de control". La Contraloría del Poder Judicial tiene a su cargo parte de tal vigilancia, así como el control y fiscalización del funcionamiento de los órganos del PJF. Dos tareas centrales ocupan su misión: vigilar que se cumplan las normas de funcionamiento administrativo de los órganos, servidores públicos y empleados, por una parte, y, por la otra, el registro y seguimiento del desarrollo de la situación patrimonial de los servidores públicos del PJF, excepto de la SCJN, que cuenta con su propio órgano de control y vigilancia.

El Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus atribuciones determinó la creación de un órgano colegiado de control, de carácter deliberativo, bajo la forma de comisión de vigilancia. Para ello se inspiró en la práctica frecuente de algunas empresas públicas y privadas de establecer órganos de vigilancia en el más alto nivel. El Consejo consideró entonces importante crear una comisión permanente sujeta a las mismas reglas de operación de las demás comisiones que consigna la ley.

La contraloría tiene las siguientes atribuciones:

I.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal;

La atribución de fijar las normas corresponde al Pleno del Consejo a partir de las propuestas que generen sus comisiones. La contraloría no puede formularlas, ni siquiera las propias del control, ya que deben estar sancionadas

³⁴⁵ Artículos 97 constitucional y 106, 107, 108, 109 de la LOPJF.

por el Pleno. Lo anterior es conforme al principio de división del trabajo y para evitar que la Contraloría prepare la normatividad que después debe vigilar su cumplimiento. Las normas de control son propias del PJJF y no son aplicables inclusive por analogía las del Poder Ejecutivo.

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación no forma parte del sistema de control que encabeza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del gobierno federal, pues ésta tiene atribuciones de control para organismos y dependencias del Ejecutivo exclusivamente.

II.- Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;

Una de las tareas novedosas que se confieren a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación es comprobar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos de los órganos administrativos. Se entiende que se trata de los órganos administrativos del PJJF, como el CJF, pero no de la SCJN.

Además la contraloría se ocupará lo propio en otros órganos del Consejo, como sus comisiones, el secretariado ejecutivo y los órganos auxiliares del Consejo, Instituto de la Judicatura, Visitaduría Judicial y Unidad de la Defensoría del Fuero Federal.

III.- Llevar, con excepción del relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de ciertos servidores públicos del Tribunal Electoral, el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere la fracción VI del Artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

Esta labor sirve como un medio eficaz de control de la actuación y probidad de quienes integran el PJJF. La LOPJJF se refiere a los servidores

públicos judiciales que forman parte del poder federal, excepto los servidores y funcionarios integrantes de la SCJN que tienen sus propios medios de control.

El seguimiento por la contraloría de la situación patrimonial de servidores públicos comprende a todos los miembros del PJJ con excepción, hemos mencionado, de los integrantes de la Corte: magistrado de circuito, juez de distrito, secretario de acuerdos de sala, secretario de tribunal de circuito, secretario de juzgado de distrito, actuario del PJJ.

Adicionalmente, la contraloría debe reunir y dar seguimiento a los datos patrimoniales de los consejeros de la judicatura federal y de los demás servidores públicos que integran el CJF: secretarios ejecutivos, titulares de los órganos auxiliares, secretarios técnicos, directores generales y los demás funcionarios y empleados.

La LOPJJ enumera las categorías de servidores públicos de confianza, tanto de la Suprema Corte como del CJF. En el primer órgano son trabajadores de confianza el secretario general de acuerdos, el subsecretario general de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta, los secretarios y subsecretarios de sala, los secretarios auxiliares de acuerdos, los actuarios, las personas designadas por el presidente de la Corte para auxiliarlo en las funciones administrativas, el coordinador de compilación y sistematización de tesis, los directores generales, los directores de área, los subdirectores, los jefes de departamento, los trabajadores de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior y todos los que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

Además de ellos tienen el mismo carácter los secretarios ejecutivos, los secretarios de comisiones, los secretarios técnicos, los titulares de los órganos auxiliares, los coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores de oficio, técnicos de la visitaduría judicial y la contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de

departamento, oficiales comunes de partes, trabajadores de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel director general o superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.³⁸⁶

Un punto interesante es determinar quién debe dar seguimiento a la situación patrimonial del titular de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación. Si bien el CJF no lo ha resuelto todavía, una solución adecuada podría ser que el contralor presentara su declaración de situación patrimonial, a la que está obligado en términos de ley, al Pleno del Consejo y la comisión de vigilancia creada por el órgano colegiado, la conservara y le diera el seguimiento de ley, informando al Pleno.

Una cuestión menos sencilla de resolver, desde el punto de vista teórico, es la relativa al presidente del Consejo en tanto tiene doble carácter por ser al mismo tiempo presidente de la SCJN. ¿Cumple el presidente con una sola declaración? ¿Ante qué órgano debe presentarla para su seguimiento? ¿Será necesario ante el contralor del Poder Judicial de la Federación, o deberá hacerlo frente al Pleno y que sea el órgano colegiado quien la evalúe periódicamente? En tanto que ministro de la Corte y mientras sea presidente del máximo tribunal del país, consejero de la judicatura federal, me parece que se daría cumplimiento a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos³⁸⁷ si el presidente de la Corte y del Consejo presentara dos declaraciones ante los dos órganos que controlan situaciones patrimoniales de los servidores públicos judiciales: la contraloría de la SCJN y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Conforme a la reforma electoral de 1996, el Consejo de la Judicatura Federal, a través de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, se ocupará de vigilar el capítulo de las obligaciones respecto de la situación

³⁸⁶ LOPJF, artículos 180 y 181.

³⁸⁷ LFRSP

patrimonial de los servidores públicos del Tribunal Electoral, con excepción de los magistrados electorales de la sala Superior, de los servidores públicos de este órgano, así como de los coordinadores y demás servidores adscritos a la presidencia del Tribunal.²⁸⁸

IV. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación.

La atribución de la contraloría sobre la vigilancia en el cumplimiento de normas administrativas sobre registros y contabilidad, recursos humanos y materiales, procura la eficiencia administrativa en el uso de recursos fiscales destinados a la prestación del servicio público de administración de justicia.

La contraloría no tiene a su cargo emitir ni sancionar las normas de control y vigilancia, sino revisar su estricto cumplimiento y el apego a su contenido.

²⁸⁸ LOPJF, artículo 222.

Capítulo X
La incorporación del Tribunal Electoral al
Poder Judicial de la Federación

La grandeza del ingenio humano es infinita, porque nada escapa a su poder, y sin embargo encontramos un límite que hasta hoy no ha podido franquear: la conquista de la igualdad y la libertad.

Mario de la Cueva

1.- Antecedentes.

2.- Notas sobre la justicia electoral mexicana.

3.- La reforma política de 1996 y el Poder Judicial de la Federación.

4.- El Consejo de la Judicatura Federal y la reforma constitucional de 1996.

1.- Antecedentes

La historia del país había dejado al margen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con ello al Poder Judicial de la Federación de las cuestiones políticas. Algunos episodios son excepción a la regla de que la Corte debería, para ser honorable, suprema y de la Nación, ser neutral en lo político. Los más conocidos fueron:

A) la peligrosa tesis de don José María Iglesias sobre la incompetencia de origen que lo orilló a abandonar el país y a sufrir las consecuencias de perder la lucha por la presidencia;

B) la pérdida de la inamovilidad de los ministros de la Corte a merced de la reforma cardenista de 1934 que fijó, con una visión central y sexenal, en seis años el periodo de encargo de los ministros;

C) las investigaciones sobre graves violaciones de garantías individuales sobre la agresión a opositores políticos en el Estado de Guanajuato en 1946, y

D) la más reciente investigación con el mismo motivo, derivada de la masacre de campesinos guerrerenses en Aguas Blancas, Gro. en 1995.

No obstante, las nuevas facultades conferidas al máximo tribunal del país a fin de que conozca las acciones de inconstitucionalidad que planteen la posible contradicción entre normas generales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las controversias constitucionales que se susciten entre la federación y un Estado o el Distrito Federal; la federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; entre el Ejecutivo federal y algunas de las cámaras legislativas del Congreso o la Comisión Permanente; entre un estado y otro; entre el Distrito Federal y un municipio; entre dos municipios de diversos estados; entre dos poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; entre un estado y uno de sus municipios igualmente sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; entre un estado y un municipio de otro

estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; han colocado a la Corte ante la circunstancia de que, sus disposiciones tengan notables efectos políticos, sin que por ello tenga que perder su neutralidad y abandonar su carácter apolítico.

La intervención de la Suprema Corte en asuntos mencionados por la opinión pública y discutidos en diversos foros han modificado la postura secular de la Corte y su tradición de lejanía material y discreción respecto de los asuntos de la plaza pública.³⁸⁹

Las razones para justificar la discreción y medida de la Corte las explicó José Francisco Ruiz Massieu en un estudio preliminar a un trabajo clásico y no superado aún sobre el tema: La Suprema Corte y la Política.³⁹⁰ Algunas de esas razones todavía parecían válidas al momento de que fueron escritas. Una de carácter histórico es el papel que don Ignacio L. Vallarta le confirió a la Corte al resguardarla de las cuestiones políticas y señaladamente de las electorales. Otro factor es el papel que había desempeñado el presidencialismo mexicano, en la vida del país al expedir reglamentos "ilegales" por invadir la esfera de la Ley que pretenden regular, promover jurisdicciones especializadas en su seno, iniciar sin mediar presión judicial modificaciones a las leyes cuando advertía signos de inconstitucionalidad y resolver tradicionalmente, con su ejercicio político, los conflictos entre poderes públicos. La Suprema Corte tenía un papel reservado ante tanto protagonismo presidencial, sin embargo la manera como el

³⁸⁹ Las determinaciones sobre la controversia constitucional entre la Procuraduría General de la República y el Estado de Tabasco; la acción de inconstitucionalidad intentada por el Municipio de Río Bravo, Tamps. (Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 19/95, promovida por el Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado, Diario Oficial de la Federación de 11 de noviembre de 1996), muestran que la Corte política o no, está en la arena de lo político y sus decisiones tienen repercusiones jurídicas, sociales, económicas y naturalmente políticas.

³⁹⁰ La UNAM publicó en 1994 una reimpression del libro de Miguel González Avelar, con prólogo de Antonio Carrillo Flores. En virtud de que la edición de 1979 se agotó prácticamente al aparecer, fue necesario reeditarla y ahora con la reforma judicial es imprescindible su actualización. Vid., Miguel González Avelar, La Suprema Corte y la Política, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994.

presidente ha ceñido sus atribuciones en la administración que corre, hace necesario que los espacios desocupados, los llenen quienes tienen las facultades constitucionales para actuar. Ello explica el papel del nuevo Senado mexicano, el compromiso de las entidades federativas ante lo que se ha llamado eufemísticamente "nuevo federalismo" y por supuesto el papel de la SCJN.

El presidente de la República había sido además el eje único de la disciplina y la solidaridad partidista y el árbitro último de las divergencias entre los partidos y los actores políticos. Lo anterior dejaba a la Corte con una tarea estrictamente jurisdiccional y alejada de la materia electoral - la más política de las cuestiones, la madre de toda la política - en tanto se refiere al elector, a las elecciones y en su conjunto a los derechos electorales. Los derechos electorales, con estrecha relación con la política, si bien pertenecen a un género diverso al de los derechos políticos vinculados con las atribuciones que concede la ley al individuo y a los partidos políticos para intervenir en la organización y gobierno de un Estado. Si a esto agregamos que el Partido Revolucionario Institucional actuó prácticamente como partido único durante varias décadas, veremos que la Corte estaba alejada e impedida de facto para intervenir en cuestiones de significación política como las facultades que le confería el artículo 105 constitucional, antes de la reforma de 1994.

2.- Notas sobre la justicia electoral mexicana

En el siglo pasado, cuando México emergió al mundo como nación independiente, no existían medios de impugnación que se pudieran hacer valer ante las autoridades jurisdiccionales del país, sino que por el contrario operaban mecanismos de autocalificación de los propios órganos sujetos a elección. Así estuvo en vigor el principio de calificación electoral propia de diputados federales y senadores a través de un Colegio Electoral y de Colegios Electorales emanados del Poder Legislativo para la calificación de los ejecutivos estatales o del Poder Ejecutivo Federal que tenían la decisión final.

El sistema de autoevaluación tuvo una excepción en la Constitución Centralista de 1836 o Leyes Constitucionales de la República Mexicana.³⁹¹ Consistía en que la calificación de los diputados estaría en manos del Senado y la de los senadores a cargo del Supremo Poder Conservador.

El sistema tradicional de autocalificación tuvo algunas modalidades interesantes e imaginativas como la que introdujo la reforma constitucional de 1977 en que asignó la función de calificación a un Colegio Electoral integrado por 100 presuntos diputados de entre los que habían de integrar la Cámara, 60 de ellos surgidos de las elecciones directas en los distritos electorales y 40 presuntos diputados electos por el sistema de representación proporcional. En esa reforma se introdujo un recurso de reclamación en contra de las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara. Sin embargo la resolución de la Suprema Corte carecía de *imperium* y solamente tenía como efecto que la cámara funcionando en pleno emitiera una nueva resolución definitiva e inatacable. El recurso procedía contra las resoluciones del Colegio Electoral en las Cámaras de Diputados y Senadores en relación a sus miembros. Si las resoluciones de la Suprema Corte carecían de ejecutividad y de efectos vinculatorios resultaba en desdoro de la majestad y tradición de la Corte que se pretendiera utilizar su "peso moral" para orientar las decisiones definitivas de los colegios electorales. Más grave que inmiscuirse en asuntos políticos resultaba que, bajo el pretexto de conservar la discreción de la Corte, no se le dieran los instrumentos de imperio para el cumplimiento de sus resoluciones.

Este recurso de reclamación se abandonó en 1986 por su falta de operatividad práctica y se propuso la instauración de un tribunal, ante el cual se pudieran presentar las impugnaciones de las resoluciones de los organismos electorales, pero manteniendo los colegios electorales, la facultad de la calificación electoral de sus miembros.

³⁹¹ Suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, conocidas también como Constitución de las Siete Leyes.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1987 derivó de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente de la República en noviembre de 1986. En dicha reforma se canceló el imaginativo mecanismo de calificación de 1977 y se regresó al sistema tradicional de que el total de presuntos diputados, o de senadores, formara parte del Colegio Electoral.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral estaba integrado por magistrados (siete numerarios y dos supernumerarios) que fueron designados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos. Surgió con ello la nueva figura de la justicia electoral que no conocía el Derecho Electoral mexicano. La justicia electoral surge con facultades para el tribunal que se encargaba de impartirla. El Tribunal estaba facultado para confirmar, modificar o revocar los actos impugnados o bien ordenar, si fuera el caso que no se extendieran las constancias de mayoría a diputados federales o senadores. No obstante las decisiones del Tribunal de lo Contencioso Electoral quedaban sujetas a una segunda instancia de carácter político, en tanto los Colegios Electorales de las Cámaras mantenían la facultad de autocalificación definitiva por una parte y por la otra podían alterar las determinaciones en primera instancia del Tribunal.

En 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral cuya organización y funcionamiento regula el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.³⁹² La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que el Tribunal Federal Electoral es autónomo y máxima autoridad electoral federal desde el punto de vista jurisdiccional.³⁹³

En 1993 se generó una nueva reforma electoral para crear una segunda Sala del Tribunal Federal Electoral con características *sui generis* en tanto se trata de una Sala que se formaría para cada proceso electoral de carácter federal y se

³⁹² En adelante COFIPE.

³⁹³ CP, artículo 41 párrafo decimotercero, hasta antes de la reforma constitucional publicada en Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

integraba con cuatro miembros de la judicatura federal designados por un peculiar sistema. Se trataba de darle jurisdicción plena al Tribunal Federal y cancelar el principio bajo el cual funcionó el órgano cuyos fallos en materia de calificación podían ser revisados por los colegios electorales del Congreso de la Unión. En el fondo lo que estaba presente era una interpretación muy rígida del principio de división de poderes bajo el cual un órgano de un poder, la Suprema Corte, no podía tener jurisdicción plena sobre otro poder.

Los cuatro integrantes eran designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su aprobación la otorgaba la Cámara de Diputados mediante los votos de dos terceras partes de sus miembros presentes de la Cámara. Si no se alcanzaba la mayoría calificada se presentarían nuevas propuestas y si en esta segunda vuelta no se lograba la aprobación, la Cámara procedería a elegir a los magistrados de entre los propuestos por la mayoría simple de los diputados presentes.³⁹⁴ Este sistema resultaba inadecuado en tanto sometía la propuesta de la Suprema Corte a los designios de la Cámara política poniendo en riesgo la majestad de la Corte.

Además de los cuatro miembros provenientes de la judicatura federal, integraría la Sala el presidente del Tribunal Federal Electoral. La Sala podía funcionar válidamente con cuatro miembros pero con la presencia del presidente. Las resoluciones se tomaban por mayoría con el voto de calidad del presidente.

Otra característica de esta Sala era su duración, pues debería quedar integrada, como plazo límite, en la última semana de octubre del año anterior a la elección, se instalaría para iniciar sus funciones en la tercera semana de julio y las concluiría el 30 de septiembre de ese año, y consecuentemente la duración de la designación de los magistrados que la integraban, salvo el presidente, era igual a ese período.³⁹⁵ Su sede era la misma de la llamada Sala Central.

³⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41.

³⁹⁵ COFIPE, Artículo 268.

La Sala de Segunda Instancia era competente para conocer y resolver exclusivamente los recursos de reconsideración que se interpusieran contra algunas de las decisiones de las salas de primera instancia (regionales), que a su vez provenían de los recursos intentados contra las resoluciones de las autoridades federales, mas no conocería de las determinaciones de las autoridades locales, las que deberían someterse a la jurisdicción de los tribunales estatales en materia electoral.³⁹⁶ Por esta razón surgieron en el país tribunales electorales en los estados de la República.

Parecería que México había alcanzado la máxima expresión en materia electoral al abandonar el sistema de autocalificación y dotar a un tribunal especializado de las facultades para conocer en forma definitiva e inatacable de los recursos enderezados contra elecciones de diputados federales y senadores. El tribunal conocía además de los conflictos laborales entre el propio tribunal y sus trabajadores, ampliándose su esfera para conocer además de los conflictos entre el Instituto Federal Electoral, órgano depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la organización de las elecciones y sus trabajadores.³⁹⁷

3.- La reforma política de 1996 y el Poder Judicial de la Federación

Durante 1996 se produjeron importantes reformas constitucionales derivaron de arreglos políticos entre los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación, entidad del Ejecutivo Federal encargada de conducir la política interior que compete al Ejecutivo, fomentar el desarrollo político y de intervenir en las cuestiones electorales.

La iniciativa de reforma constitucional fue presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del

³⁹⁶ *Ibid.*, artículo 268.2.

³⁹⁷ *Ibid.*, artículo 68.

Trabajo en la Cámara de Diputados y de Revolución Democrática en la Cámara de Senadores, así como por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La más relevante es la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Esta incorporación lleva a retomar una breve discusión sobre el principio de la unidad jurisdiccional:

En efecto, la función jurisdiccional federal que no es amplia, sino restringida, y la que se refiere a materias especializadas, se ha confiado a diferentes tribunales, como vimos líneas arriba.³⁹⁸

La unidad del Poder Judicial deriva desde el punto de vista abstracto de la propia unidad e indivisibilidad de la soberanía. En otro sentido, tiene una acepción territorial como competencia exclusiva del Estado federal en el territorio nacional en los términos de la jurisdicción federal conforme a la Ley de Amparo y las leyes federales que les dan esa competencia.

Esta organización territorial federal se lleva a cabo sin perjuicio de la competencia coextensa que corresponde a los tribunales superiores o supremos tribunales de justicia radicados en cada una de las entidades federativas y de competencia local. La otra vertiente del principio de unidad jurisdiccional se expresa en la existencia de una organización judicial que se muestra en una red de juzgados de distrito y circuitos de tribunales colegiados y unitarios que monopoliza la potestad jurisdiccional de carácter federal conforme al principio de exclusividad para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Este principio está estrechamente vinculado al de la independencia judicial, tal y como lo plantea Fernández Segado con apoyo en Gimeno Sendra:

en el estado de Derecho la función de juzgar debe estar encomendada a un único conjunto de jueces independientes e imparciales, en donde toda manipulación en su constitución e independencia esté expresamente desterrada.³⁹⁹

³⁹⁸ Cfr. Capítulo II, numeral 2.

³⁹⁹ Francisco Fernández Segado, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 761.

Hay que hacer una distinción importante entre la unidad de la jurisdicción y la especialización. El principio de unidad no impide la existencia de la jurisdicción especializada. La complejidad de la organización social y consecuentemente del ordenamiento jurídico hace imposible que todos los magistrados o jueces tengan una preparación general que les permita indistintamente juzgar cualquier tipo de litigio. En los procesos contencioso-administrativos y en la materia fiscal se hizo evidente esta distinción y la materia electoral no es excepción por su alto grado de especialización y las particularidades de la propia materia.

Por ello la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ha conferido al Consejo de la Judicatura Federal la competencia para definir los distritos que modificarán su actual estructura para dar paso a órganos especializados en las materias civil y penal, al dividirse en juzgados de Distrito de amparo; y juzgados de Distrito de instancia federal. En los lugares en que sea necesario y factible establecer juzgados por especialidad se mejorará la administración de justicia, al propiciar que los jueces dispongan de mejores elementos para resolver y con ello elevar su capacidad, su productividad judicial y disminuir el tiempo de resolución a favor de los intereses de los justiciables y del sistema judicial en su conjunto.

La reforma de agosto de 1996 trajo nuevamente a colación la estructura y sentido del artículo 94 constitucional. La reforma incorporó a la enumeración de órganos que integran el Poder Judicial de la Federación al Tribunal Electoral que dejó de contener la denominación federal.

Esta denominación deriva de la regla de que todas las leyes electorales se sujeten a lo dispuesto en la Constitución y para proteger los derechos políticos electorales de los mexicanos. Se establece la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, y para

contar con una resolución final de carácter jurisdiccional de la elección presidencial.

La iniciativa de los grupos parlamentarios señala que pretendió hacer compatible la tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada y así se propuso incorporar el Tribunal Electoral, órgano especializado, al Poder Judicial de la Federación. La incorporación pretende una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

De esta manera, la Suprema Corte conocerá de la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del artículo 105 constitucional la prohibición para la Corte de conocer acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución en materia electoral.

La fórmula del artículo 94 que fija los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, ha sido criticada por algunos autores. Elisur Arteaga Nava señala que en la Constitución de 1857 era explicable, pues únicamente existían en forma paralela al poder judicial federal el gran jurado y los tribunales militares, pero en virtud de las disposiciones de la Constitución de 17 y de numerosas reformas existen un número crecido de autoridades a las que se les ha conferido la función de juzgar.

En una conferencia académica, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura formuló una pregunta retórica en los siguientes términos:

¿en qué medida y en qué grado participa el Tribunal Electoral en ejercicio de las funciones que la Constitución acota a cada uno de los

diferentes organismos que encuadra dentro del capítulo destinado al Poder Judicial de la Federación.⁴⁰⁰

Aguinaco Alemán responde a su pregunta en el sentido de que el Tribunal Electoral tiene una fisonomía y competencia propias que se aparta de la tradicional jerarquía del Poder Judicial de la Federación. La reforma constitucional establece un sistema de medios de impugnación para dar definitividad a las etapas de los procesos electorales y para garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, bajo la regla de que los medios de impugnación carecen de efectos suspensivos.⁴⁰¹

La reforma constitucional establece que el Tribunal funcionará con una Sala Superior y con Salas regionales que sustituyen a la Sala Central y a las regionales a que se refería el COFIPE.⁴⁰² La Sala Superior es de actuación permanente y estará integrada por siete magistrados que durarán diez años en el cargo. La disposición constitucional contenida en el artículo 101 de la Constitución no prohíbe a los magistrados de las salas regionales dedicarse a cargos diversos por lo que es de suponerse que las salas regionales funcionarán de manera temporal conforme a la solución que se adoptó para las salas regionales del Tribunal Federal Electoral.

La designación de los magistrados de las Salas Superior y regionales se hará mediante la elección que hagan las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en caso de recesos de la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Constitución señala que la ley fijará las reglas y el procedimiento correspondiente. No obstante la Suprema Corte decidió convocar mediante un Acuerdo General a los interesados en ser propuestos para ocupar los cargos de

⁴⁰⁰ José Vicente Aguinaco Alemán, *Los Tribunales Electorales*, ponencia sustentada en la presentación del libro *El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917*, de Emilio O. Rabasa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 9 de octubre de 1996.

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² COFIPE, artículo 265.

Magistrados Electorales en la Sala Superior o en las Salas Regionales del Tribunal Electoral.⁴⁰³ La Corte examinó y evaluó a 292 aspirantes cuyos nombres aparecieron en una lista que se publicó en el Diario Oficial de la Federación y remitió una lista al Senado con los nombres de 21 personas para la sala Superior y 45 para las salas regionales a fin de que esa Cámara del Poder Legislativo eligiera a los Magistrados Electorales, como al efecto lo hizo al designar a los siete miembros de la Sala Superior y a los quince de las Salas Regionales.

Los requisitos para ser magistrado electoral de la Sala Superior son los mismos que la ley requiere para fungir como Ministro de la Suprema Corte de Justicia. Si el encargo de los ministros es de quince años, el de los magistrados electorales será de diez improrrogables. Los magistrados electorales de las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que no podrán ser menores a los que se requieren para ser magistrado de circuito.⁴⁰⁴ El término de su encargo es menor que el de los magistrados de la Sala Superior al fijarlo la Constitución en ocho años improrrogables.

Las facultades del Tribunal recogen las que le confirió el COFIPE al Tribunal Federal Electoral, como es resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en las elecciones de diputados federales y senadores y las adicionales que le otorgó la reforma. Entre estas sobresalen, no sólo por su novedad sino por su significación, la de conocer los recursos que se interpongan contra actos y resoluciones que violen derechos políticos electorales de los ciudadanos, derechos que se refieran a votar o ser votado, así como de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

No obstante las facultades que constituyen una verdadera revolución de la democracia mexicana son las que se refieren a resolver en forma definitiva e inatacable los recursos sobre la elección del presidente de los Estados Unidos

⁴⁰³ Acuerdo número 3/1996 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Diario Oficial de la Federación de 28 de agosto de 1996.

⁴⁰⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 106.

Mexicanos, así como el cómputo final y la declaración de validez de elección y la declaración de presidente electo del candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos.

Otra facultad que se considera por uno de los expertos en materia electoral del mismo rango que la anterior es

la de resolver, en última instancia, las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios y resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.⁴⁰⁵

Las facultades del Tribunal son, como podrá observarse, amplísimas y le confieren el carácter de autoridad jurisdiccional máxima en la materia electoral y la propia Constitución le da el carácter de órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.⁴⁰⁶ Todos los actos o resoluciones electorales sin importar si son de la esfera federal o estatal podrán ser revisadas por el Tribunal Electoral, con la excepción de la facultad que recibe la Suprema Corte de Justicia de declarar la inconstitucionalidad de leyes electorales, cuando se presente una acción de inconstitucionalidad creada por la reforma judicial de 1994.

4.- El Consejo de la Judicatura Federal y la reforma constitucional de 1996

El texto constitucional establece que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral corresponderán, en los términos de la Ley, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal. La Comisión estará integrada por cinco miembros: el

⁴⁰⁵ Germán Tena Campero, *La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, V Aniversario de la creación del XXII Circuito, Querétaro, 30 de septiembre de 1996.

⁴⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

Presidente del Tribunal Electoral quien la presidirá, un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación y tres consejeros del Consejo de la Judicatura Federal.

La solución que se dio respecto de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral es interesante en tanto no tiene precedente. Se trata de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal en la que sus miembros tienen mayoría, si bien todos los funcionarios que acuden a atender las tareas administrativas y de gobierno del Tribunal Electoral son miembros del Poder Judicial de la Federación.

La Comisión de Administración del Tribunal Electoral, está integrada por el Presidente del propio órgano, quien la preside; por un magistrado electoral, electo por insaculación y por tres consejeros de la Judicatura Federal: el Magistrado de Circuito con mayor antigüedad como tal; el Consejero designado por el Ejecutivo Federal; y, el Consejero designado por el Senado con mayor antigüedad.

Lo anterior determina que el Consejo de la Judicatura Federal como cuerpo colegiado, no tiene injerencia alguna en las decisiones que atañen a la administración, disciplina y vigilancia del Tribunal Electoral.

La excepción de esta regla, es la atribución que tiene el Consejo de la Judicatura Federal de llevar el control de situación patrimonial de los magistrados y demás servidores públicos de las salas regionales.

Una de las facultades que la Constitución confiere al Tribunal Electoral y que habrá de revisarse seguramente a futuro es la relativa a las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo de un proceso respectivo o del resultado final de las elecciones. Esta vía, señala la Constitución, procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los

plazos electorales y factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.⁴⁰⁷

Es comprensible la prudencia del Constituyente Permanente al consignar la limitación para no alterar los plazos electorales lo que comprometería la seguridad electoral general con las consecuentes implicaciones políticas. Las leyes pretenden ordenar la vida política y no generar conflictos sociales y menos de orden político electoral, materia tan sensible al ánimo popular. Que gravedad traería consigo que al estar pendiente de resolución un recurso, no pudiera por ello instalarse una legislatura local o un gobernador no pudiera tomar posesión del cargo para el que fue electo popularmente. Como lo planteó Tena Campero:

a medida que se vaya avanzando en el régimen de derecho y se advierta la posibilidad de que los tribunales locales y obviamente el federal, dicten, a partir de estas reformas, sus resoluciones dentro de los tiempos electorales.⁴⁰⁸

Las relaciones entre el Tribunal Electoral y los órganos del Poder Judicial de la Federación al que se incorporó tienen varias vertientes que estableció la reforma constitucional:

- 1.- Vertiente jurisdiccional: La facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para decidir en definitiva la prevalencia de las tesis en caso de resoluciones contradictorias que se susciten entre las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2.- De nombramiento: En tanto la Suprema Corte de Justicia interviene en la selección y propuesta que hace al Senado de la República de los candidatos a Magistrados Electorales.

⁴⁰⁷ Ibid, artículo 99 fracción IV.

⁴⁰⁸ Germán Tena Campero, Loc. Cit.

3.- De presupuesto: La facultad del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para incluir en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación el presupuesto que proponga el Tribunal Electoral.⁴⁰⁹

4.- De administración, vigilancia y disciplina: El Consejo de la Judicatura Federal participará a través de una Comisión en estas tareas relativas al Tribunal Electoral.

Un asunto de difícil solución es el relativo a las facultades de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral. En este sentido si la Comisión remueve o adscribe a un juez o magistrado electoral ¿no irá en contra de la facultad de la Corte, del Senado o de la Comisión Permanente de designar a los magistrados? Si la Corte se ocupa de estas cuestiones ¿no desnaturalizará su función eminentemente jurisdiccional?

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación es una medida del Constituyente Permanente que muestra la relevancia de los acuerdos políticos asumidos por los representantes de los partidos políticos y culmina una etapa que no será la última, sino parte de un proceso que abarca ya varios lustros de esfuerzo. Para el Poder Judicial de la Federación y para sus órganos constituye un reconocimiento a la tradición de imparcialidad y majestad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia, por una parte y de la objetividad y excelencia del trabajo del Consejo de la Judicatura Federal, de la otra.

La reforma de agosto de 1996 reivindicó para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la materia electoral al abandonar la tesis del insigne Vallarta. Muchos juristas que aman una tradición secular habrán de expresar sus dudas. No obstante ¿Por qué no permitir que la Corte Suprema de nuestro

⁴⁰⁹ Con este presupuesto, el que presente el Consejo de la Judicatura Federal y el de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, se integra el Presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

país, sólida institución, respetada reiteradamente por la sociedad, ocupe uno de los espacios más relevantes de la vida social como es el político?

La reforma colma un vacío, relanza a nuestro tribunal más alto a las alturas de la política como fuerza liberadora de la sociedad. No hay razón alguna para pensar que la política no ocupará un espacio en las alturas de la jurisdicción última del país. Se le ha dado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia plena para conocer de la contradicción de una norma de carácter general con la Constitución, lo que la hace depositaria completa de la constitucionalidad, sin excepciones vergonzantes.

Capítulo XI

Conclusiones

Desde la reforma constitucional de 1994 no se ha producido mucho trabajo académico sobre el tema del Consejo de la Judicatura Federal. Tengo noticia de algunas tesis profesionales concluidas y de artículos en libros, así como de un número considerable de artículos y notas periodísticas sobre el nuevo órgano constitucional administrativo.⁴¹⁰

Para finalizar presento algunas conclusiones a manera de resumen:

1. El Estado de Derecho consiste en la organización jurídica del Estado y su sustento en principios que limitan el poder de los gobernantes, tales como: la división de poderes o interdependencia entre los tres poderes clásicos, la supremacía constitucional, la existencia de reglas que den certeza sobre

⁴¹⁰ Entre los libros se cuentan: Reformas al Poder Judicial, Mario Melgar Adalid (Coord.), México, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995 y Coloquio sobre el Consejo de la Judicatura, Mario Melgar Adalid (Coord.), México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995. Entre las tesis profesionales: Layda María Esther Negrete Sansores, Consideraciones sobre el Consejo de la Judicatura Federal mexicano, tesis profesional, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1995; Claudia Jaqueline Saldivar Hernández, Análisis acerca del Consejo de la Judicatura Federal mexicano, Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho, 1996. En la prensa escrita se han ocupado muy críticamente Ignacio Burgoa, Carlos Sodi Serret y siempre con objetividad Sergio García Ramírez. Jaime Cárdenas Gracia formuló una crítica extensa sobre la solución de consejos de judicatura en su reciente libro sobre derecho constitucional. Cfr. Una Constitución para la Democracia. propuestas para un nuevo orden constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996. Este trabajo mereció el Premio Ignacio Manuel Altamirano 1994, instituido por José Francisco Ruiz Massieu, como Gobernador del estado de Guerrero, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Un notable esfuerzo por divulgar temas relacionados con la reforma judicial es la serie preparada por investigadores universitarios Cuadernos para la Reforma de Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. En particular los números 3 y 4, *El Consejo de la Judicatura*, Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro y *La Carrera Judicial*, José Ramón Cossío, respectivamente.

legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna y seguridad jurídica y la prevalencia de los derechos humanos fundamentales y las libertades públicas.

2. Los más graves problemas del sistema judicial mexicano son similares a los que aquejan a otros sistemas judiciales; las dificultades no son privativas de países subdesarrollados, ni se deben a factores nacionales. no obstante revisten prioridad dentro de cualquier propuesta de reforma del Estado.

3. La democratización de la sociedad mexicana encuentra, en la primera etapa de la reforma judicial de 1994, un campo fértil para proseguir su marcha; la colaboración entre poderes y la apertura de los métodos tradicionales del Poder Judicial a nuevas maneras de administrar recursos generará una cultura innovadora que fortalecerá al Estado mexicano.

4. La reforma judicial se encuentra apenas en su primera etapa y tuvo su inicio en la cúspide; es necesario que las acciones y reacciones que ocurran permitan modular la reforma hacia la base. Se requiere del concurso de todos los actores sociales y su compromiso; no basta sólo con reformar la Constitución y crear un organismo constitucional como el Consejo de la Judicatura Federal y reformar al máximo tribunal del país, sino que se necesita la participación del Poder

Judicial de la Federación en su conjunto y la de los poderes judiciales de los estados.

5. Nuestra doctrina constitucional incorporó la figura de la colaboración entre poderes. La naturaleza jurídica de órganos como el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o la Comisión Nacional de Derechos Humanos han enriquecido la doctrina con instituciones creadas constitucionalmente, que en sentido estricto no forman parte de ninguno de los poderes ni responden a la división clásica y tripartita del poder.

6. Existen garantías judiciales que tienen como propósito lograr la independencia e imparcialidad en la función jurisdiccional. Estas garantías consisten en el nuevo procedimiento para nombrar a los jueces y magistrados a partir de concursos de oposición, en la prohibición para que sean removidos de sus cargos sin causa legal, y la garantía para que no queden sometidos a consignas, órdenes o prescripciones generales o individuales de autoridades superiores. La clasificación de las garantías judiciales comprende la estabilidad, la remuneración, la responsabilidad y la autoridad de los integrantes de la judicatura. Jueces y magistrados están investidos de inmunidad para garantizar su independencia.

7. La despolitización de las designaciones judiciales terminará la inconveniente práctica de servidores públicos federales que transitaban de los cargos de las administración pública o del Congreso, a los puestos judiciales y evitará que ellos se concedan por razones políticas y formen parte de las currícula de políticos o administradores públicos.

8. La responsabilidad de los funcionarios judiciales está ligada a su independencia y en particular al principio de inamovilidad. Independencia, inamovilidad y responsabilidad de los jueces son conceptos interrelacionados y son uno supuesto del otro, recíprocamente.

9. La independencia del juez conlleva una responsabilidad, y por ello las conductas de los funcionarios judiciales deben valorarse a fin de garantizar su actuación libre, independiente y autónoma.

10. Las atribuciones administrativas en materia presupuestal y financiera son vitales para el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. Es un logro mexicano que nuestra fórmula haya avanzado más que las de otros países, en donde la definición presupuestal del Poder Judicial está en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.

11. Se deben proporcionar a los juzgadores los elementos necesarios para una eficaz administración de justicia: salarios remuneradores para el juez y sus colaboradores técnicos y administrativos, estabilidad en el empleo; régimen adecuado de retiro, seguros de vida, accidentes, enfermedad; régimen adecuado de seguridad y prestaciones sociales; instalaciones convenientes, vivienda digna; reglas para la administración de los trabajadores, muebles y enseres, útiles de trabajo, equipos de telecomunicación e informática. Los jueces toman decisiones de enorme importancia política y social y su responsabilidad debe compensarse.

12. La independencia del juez es un punto medular en cualquier análisis sobre temas judiciales. Debe preservarse no sólo de la interferencia de los actores políticos de una comunidad, sino de sus presiones sociales y económicas. En este sentido, una de las funciones centrales del Consejo de la Judicatura Federal y de los consejos que se creen en las entidades federativas del país será la adecuada selección y designación de jueces y magistrados.

13. La división de poderes es un concepto funcional y por ello se divide para su ejercicio, como expresa la Constitución. La misión conferida al Poder Judicial es distinta al gobierno y está sustentada de manera fundamental en la independencia de los jueces.

14. Existen necesidades sociales como la igualdad ante los tribunales. En nuestro país quedó acreditada históricamente la gratuidad de los servicios de administración de justicia y no existe corriente académica o política que haya cuestionado la posibilidad de alterar esta decisión.

15. La independencia de los jueces tiene una doble dimensión: interna y externa. Es relevante por ello el papel que juegan los votos particulares de quienes disienten de la mayoría, y que tiene su sustento, precisamente, en su propia independencia. Convendría revisar si jueces y magistrados federales deben ser "neutros" políticamente, es decir sin militancia en partido político.

16. La autonomía financiera del Poder Judicial constituye la garantía de su independencia. Además en tanto la administración de justicia debe contribuir a la organización social, no se le pueden regatear los elementos materiales necesarios para su adecuado funcionamiento.

17. La única fuente de financiamiento del Poder Judicial es el presupuesto de egresos aunque debería aplicarse un porcentaje mínimo del presupuesto anual para garantizar la conveniente prestación del servicio y la independencia judicial, como ocurre ya en otros países.

18. El Poder Judicial no debe procurar ni acudir a fuentes alternas de financiamiento, pues comprometería su independencia. Las necesidades del servicio han obligado a la expedición de servicios, que no tienen relación ni comprometen las decisiones jurisdiccionales, por los que únicamente deben cobrarse cuotas de recuperación.

19. La dilación en la impartición de justicia es uno de los problemas que aquejan al Poder Judicial, por lo que requiere de una revisión a conciencia. No obstante, la atención de problemas como la dilación y el congestionamiento puede vulnerar el principio de libre y efectivo acceso a la administración de justicia; por ello el asunto debe entenderse de manera integral para darle una ubicación prioritaria y gradual.

20. Es conveniente avanzar en la conformación de medios alternativos para resolver controversias, sin que ello implique la privatización de la justicia. En México no resultaría viable que los métodos alternos cancelen el monopolio estatal en la resolución de controversias, toda vez que las desigualdades sociales y económicas de los habitantes del país impiden todavía un acceso libre, efectivo e igualitario a la administración de justicia.

21. La reforma judicial comprende varios apartados entre los que destacan: a) la nueva composición de la Corte; b) el nuevo método de designación de sus

ministros; c) la duración en el cargo de ministro; d) los nuevos requisitos para ocupar dicho cargo; e) las nuevas facultades a la Suprema Corte de Justicia, particularmente con la reestructuración de controversias constitucionales y las creaciones de la acción de inconstitucionalidad y del Consejo de la Judicatura Federal.

22. El Senado participó en la reforma judicial como Cámara de origen. Las propuestas introducidas por los senadores alteraron significativamente la Iniciativa presidencial. Existen aciertos y errores de la Iniciativa presidencial, así como aciertos y omisiones atribuibles al Senado que la modificó y que constituyen una parte central de la agenda futura de la reforma.

23. Existe un abarico muy amplio de diferencias entre los consejos en cuanto a su denominación, estructura, composición, facultades, integración, duración y otras características. El Consejo de la Judicatura Federal mexicano es de los de más reciente creación y recibió la influencia del Consejo General del Poder Judicial español, si bien con modalidades propias de la organización política y administrativa de México.

24. La reforma judicial determinó que el Consejo de la Judicatura Federal forme parte del Poder Judicial de la Federación, además de la SCJN, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

25. La participación de consejeros designados por el Ejecutivo Federal y por el Senado constituye una forma de colaboración entre poderes que no debe satanizarse *a priori*, sino evaluarse de manera objetiva e imparcial.

26. Deben considerarse alternativas diversas a la insaculación de consejeros para el futuro, una de las cuales y que ofrece mejores perspectivas podría ser que quede a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, proponiendo al Consejo de la Judicatura los nombres de jueces y magistrados a fin de que el propio órgano administrativo haga la selección.

27. La presidencia de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal en una sola persona tiene ventajas que superan los inconvenientes. Es el punto de confluencia de ambos órganos, permite que las políticas administrativas de los dos conserven unidad y homogeneidad, como son las decisiones en materia de carrera judicial, salarios de los trabajadores administrativos y administración de recursos financieros y materiales.

28. Parece oportuno que posteriores reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación introduzcan la figura del secretario general del Consejo de la Judicatura Federal.

29. El Consejo de la Judicatura Federal debe ejercer cabalmente la facultad reglamentaria que le confiere la ley, la que no choca con la propia del presidente de la República, pues la facultad de reglamentar disposiciones generales está confiada a todos los poderes, e inclusive, los ayuntamientos.

30. Si bien las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son inatacables, la Suprema Corte puede revisar las decisiones relativas a designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establece la ley orgánica respectiva. Esta fórmula constitucional que la Ley Orgánica del Poder Judicial desarrolla, debe preservarse para mantener la independencia del Consejo y como uno de los objetivos de la reforma judicial.

31. El Consejo de la Judicatura Federal tiene facultades para apartarse, en el ámbito de sus competencias, de algunos criterios jurisprudenciales fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de la reforma judicial.

32. La resolución de las quejas administrativas a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, es una forma de *pseudojurisdicción*, o de función disciplinaria que permite valorar y sancionar conductas irregulares, inadecuadas o francamente negligentes, de los servidores públicos del Poder Judicial Federal, incluidos jueces de distrito y magistrados de circuito.

33. Las correcciones disciplinarias se imponen a jueces y magistrados en forma exclusiva por el Poder Judicial, lo cual preserva su unidad e independencia y debe traducirse en mejorar las acciones de justicia a fin de que justiciables, jueces y magistrados, secretarios y actuarios se sientan satisfechos de la labor realizada.

34. La redistribución de competencias de los juzgados de distrito requerirá la definición por el Consejo de los distritos, que modificarán su actual composición para dar paso a órganos especializados en las materias civil y penal. Con ello se propiciará que los jueces dispongan de mejores elementos para resolver, eleven su capacidad, su productividad judicial y disminuyan el tiempo de resolución a favor de los intereses de los justiciables y del sistema de justicia en su conjunto.

35. Entre las tareas del Consejo de la Judicatura Federal la selección de jueces y magistrados ocupa un lugar principal. Es una decisión política de relevancia social por la tarea que realizan los funcionarios judiciales.

36. El trabajo de los órganos auxiliares de carácter administrativo que apoyan al Consejo de la Judicatura Federal (Unidad de Defensoría del Fuero Federal, Visitaduría Judicial, Instituto de la Judicatura Federal y Contraloría del Poder

Judicial de la Federación) debe evaluarse con periodicidad, así como otorgárseles cierto grado de descentralización y autonomía técnica para realizar sus funciones con oportunidad y agilidad, sin someterlos a controles excesivos por parte del Consejo.

37. La vigilancia de los órganos jurisdiccionales comprende no sólo la inspección represiva, sino la incorporación de elementos de perfeccionamiento de la organización y actividades que se inspeccionan.

38. La carrera judicial debe asegurar un sistema jurisdiccional accesible a todos, una justicia pronta y expedita, y jueces capaces de conocer y resolver de modo oportuno, justo y profesional los asuntos que les corresponde en el ámbito de sus atribuciones.

39. La carrera judicial permite conocer y valorar los motivos de quienes ingresan a la judicatura, más los niveles reales de influencia, endogamia, resistencia al cambio y a las innovaciones del sistema judicial, para conocer efectivamente cuanto operan la influencia política, los intereses de grupos o facciones, el nepotismo y aun las maquinaciones y corruptelas en la designación, ascensos, adscripciones, salarios y estímulos.

40. Hace falta una participación mayor de la sociedad, en particular de las escuelas y facultades de Derecho, para revisar en modo íntegro la reforma judicial, el papel del Consejo de la Judicatura Federal y su desarrollo futuro en los fueros locales. Cualquier reforma judicial que no oiga el punto de vista de las escuelas, facultades, barras de abogados e institutos de investigación en Derecho resultará incompleta.

41. Una reforma que sólo incluya al Poder Judicial de la Federación, sin comprender a los Poderes Judiciales de los estados, resultaría parcial, incompleta y centralizadora, además de discriminatoria. Para que resulte íntegra debe abarcar a todo el país sin diferenciar fueros, circunscripciones y especialidades, si bien respetar los principios constitucionales respecto a competencias.

42. La reforma judicial de 1994 está en sus primeros pasos, habrán de producirse nuevas enmiendas y propuestas que respondan adecuadamente a una sociedad necesitada de un sistema de administración de justicia que funcione en la vida real, como lo ha diseñado la Constitución Política, y como lo desean y merecen los mexicanos.

43. La incorporación del Tribunal Electoral muestra la tendencia del Estado mexicano de avanzar hacia la unidad y fortalecimiento del Poder Judicial de la

Federación. La meta a alcanzar promete ser la unidad de la jurisdicción federal y en especial la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional.

Bibliografía

Actualidades y perspectivas del derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla, volumen I, Madrid, Editorial Complutense, 1992.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional. instituciones federales, estatales y municipales, tomos I, II y III, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994.

BODIN, Jean, Los seis libros de la República. (Selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala) Madrid, Tecnos, 1986.

CARRILLO FLORES, Antonio, La justicia federal y la administración pública. México, Editorial Porrúa, segunda edición, 1973.

CARRILLO FLORES, Antonio, La Constitución. la Suprema Corte y los Derechos Humanos. México, Editorial Porrúa, 1981.

CARTER, Lief H., Derecho Constitucional Contemporáneo. La Suprema Corte y el arte de la política. Buenos Aires, Abelodo Ferrot, 1992.

Coloquio sobre el Consejo de la Judicatura. Mario Melgar Adalid, (Coord.) México, Consejo de la Judicatura Federal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 38.

Consejo de la Judicatura Federal. Información básica. Febrero de 1995-Mayo de 1996. México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Editorial Themis, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1995.

COSSIO DIAZ, José Ramón, Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

CORREA SUTIL, Jorge, Carrera Judicial en Hispanoamérica, en Justicia y Sociedad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Cuadernos para la Reforma de Justicia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

DE LA CUEVA, Mario, Teoría de la Constitución, México, Editorial Porrúa, 1982.

DUGUIT, León, Las Transformaciones del Derecho (público y privado), Argentina, Editorial Heliasta, 1975.

El Control y la disciplina en la administración pública federal, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 1988.

El Poder Judicial en el Bicentenario de la Revolución Francesa, Madrid, Ministerio de Justicia, 1990.

El Poder Judicial. Concepto del Poder Judicial (Notas características), Manuel Gordillo García, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado,

Colección de Estudios Jurídicos, Instituto de Estudios Fiscales, Volumen II, 1983.

El Poder Judicial, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Volumen I, 1983.

EISENMANN, Charles, *El Espíritu de las leyes y la Separación de Poderes en Anuario Jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, número 2, pp. 429 a 450.

ESCRICHE, Joaquín, Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense, con citas del derecho, notas y adiciones de Juan Rodríguez de San Miguel, edición facsimilar con estudio introductorio de María del Refugio González, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

EVANS HUGHES, Charles, La Suprema Corte de los Estados Unidos, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

FAIREN GUILLEN, Víctor, Teoría General del Derecho Procesal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco, El sistema constitucional español, Madrid, Dykinson, 1992.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, México, El Colegio Nacional, 1983.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Los problemas contemporáneos del Poder Judicial, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Colección: Grandes tendencias políticas Contemporáneas, 1986,

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 28a. edición, 1989.

FRIBOURG, Marjorie G., La Suprema Corte en la historia de los Estados Unidos de América. Diez fallos célebres, México, Limusa-Wiley, 1966.

GARCIA ARAN, Mercedes , La prevaricación judicial, Madrid, Editorial Tecnos, 1990.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Revolución francesa y administración contemporánea, Madrid, Taurus, segunda edición, 1981.

GAXIOLA, Carlos A., El poder de la Suprema Corte de los Estados Unidos, México, Distribuidora de Libros, segunda edición, 1976.

GIMENEZ, Gilberto, Poder, estado, discurso, México, UNAM, tercera edición, 1989.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, María Guadalupe SAUCEDO ZAVALA, La suspensión del acto reclamado, México, Editorial Porrúa, 1990.

HASSET, William D., Off the record with F.D.R., Nueva Brunswick, Rutgers University Press.

HASTIE, Reid, y PENNINGTON, Nancy, La institución del jurado en los Estados Unidos. Sus intimidaciones, Madrid, Civitas, 1986.

HERNANDEZ MARTIN, Valeriano, Independencia del juez y desorganización judicial. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Editorial Cívitas, S.A. 1991.

HERRENDORF, Daniel E., El Poder de los Jueces. Apuntes para un humanismo judicial. Xalapa, Universidad Veracruzana, Estudios Jurídicos y Políticos, 1991.

JOHN, Frank P. y CHAIN, Edmon, Political Questions in Supreme Court and Supreme Law. New York, Greenwood Press Publisher, 1968.

Jornadas Jurídicas Nacionales. El Cambio a través del Derecho, México, Miguel Angel Porrúa, 1987.

Justicia y Sociedad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Las nuevas bases constitucionales y legales del Sistema Judicial Mexicano. La reforma judicial 1986-1987, México, Editorial Porrúa S.A., 1987.

Las experiencias del proceso político constitucional en México y España, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979.

La protección jurídica del Ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez, tomo I, Madrid, Editorial Cívitas, S.A., 1993.

LANZ CARDENAS, José Trinidad la Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación- Fondo de Cultura Económica, 1989.

Los Consejos Mexicanos de la Judicatura. Régimen jurídico. México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Editorial Themis, 1996.

MEADOR, Daniel John, Los tribunales de los Estados Unidos. México, Pereznieto Editores, 1995.

México a través de sus constituciones. Tomo X, México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994.

MONTESQUIEU, Charles, barón de Del espíritu de las leyes, introducción por Enrique Tierno Galván, Madrid, Editorial Tecnos, 1987.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, México, Editorial Porrúa 1959.

Normas Fundamentales. México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, 1995.

ORTEGA MEDINA, Claudia L., *La función jurisdiccional del Estado, México,* en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: nueva serie, no. 63, sep-dic 88.

ORTIZ MARTINEZ, Carlos, Examen de la estructura de los tribunales de la República mexicana, tesis profesional, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1976.

OVALLE FAVELA, José, El Poder Judicial en los estados de la república. Temas y problemas de la administración de justicia en México, México, Miguel Angel Porrúa, 1985.

PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, México, Editorial Porrúa, S. A. 1966.

PEREZ LOPEZ, Miguel, La responsabilidad del Estado por la prestación de los servicios públicos, México, UNAM, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado, Tesina, agosto, 1993.

PEREZ SERRANO, Nicolás, Tratado de Derecho Político, Madrid, Editorial Cívitas, S.A. 1984.

Protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez, Madrid, Editorial Cívitas, S.A. 1993.

RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura, México, Editorial Porrúa, 1956.

RABASA, Oscar, El Derecho angloamericano, México, Editorial Porrúa, 1982.

Reformas al Poder Judicial, Mario Melgar Adalid (Coord.), México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1995.

RIBO DURAN, Luis , Diccionario de Derecho, Barcelona, Bosch Casa Editorial S.A., 1995.

RUIZ, Gregorio, Federalismo Judicial (el modelo americano), Madrid, Caixa Advocats, Editorial Civitas, S.A.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. VALADES Diego et. al. Nuevo Derecho Constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, 1983.

RUIZ PÉREZ, Joaquín S., Juez y Sociedad, Bogotá, Editorial Temis, S.A., 1987.

SAGUES, Néstor Pedro, Reforma Judicial, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1978.

SOTIRIOS A, Barber, Sobre el significado de la Constitución de los EE.UU., Buenos Aires, Abelodo Perrot, 1989.

SCHWARTZ, Bernard, Los diez mejores jueces de la historia norteamericana, Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1990.

TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 1987.

TENA RAMIREZ, Felipe , Leyes Fundamentales de México. 1808-1994, México, Editorial Porrúa, 18a. edición, 1994.

TEROL BECERRA, Manuel José, El Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

The U.S. Justice System, Special Features Service, 107, #1A, EE.UU., 5 de marzo de 1993.

VALADES, Diego, Constitución y Política, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, segunda edición 1994.

WHEARE, Kenneth C., Las constituciones modernas, Barcelona, Editorial Labor, 1971.

WILLIAMS, Jorge N. Interpretación de las leyes en el derecho norteamericano, Buenos Aires, Abelodo Perrot, 1959.

WOLFE, Christopher, La transformación de la interpretación constitucional, Madrid, Cívitas, 1991.

ABREVIATURAS

Consejo de la Judicatura Federal:	CJF
Consejo de la Judicatura del Distrito Federal:	CJDF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:	CP
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:	LFRSP
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:	LFTSE
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:	LOPJF
Suprema Corte de Justicia de la Nación:	SCJN
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal:	TSJDF
Universidad Nacional Autónoma de México:	UNAM